



Conseil économique et social

Distr. générale
21 mars 2017
Français
Original : anglais

Comité du programme et de la coordination

Cinquante-septième session

Session d'organisation, 20 avril 2017

Session de fond, 5-30 juin 2017

Questions relatives au programme : évaluation

Évaluation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour 2017

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a pour mission d'assurer aux réfugiés et aux autres personnes relevant de sa compétence une protection internationale et de chercher, en coopération avec les États et d'autres organisations, des solutions permanentes à leur situation, notamment en leur fournissant une aide humanitaire. Dans le présent rapport, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) évalue le rôle du HCR en matière d'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile de 2012 à 2016.

Les responsabilités liées à l'enregistrement incombent en dernier ressort au pays auquel le statut de réfugié ou l'asile ont été demandés. Dans ce contexte, le rôle du HCR dans ce domaine est très variable : dans certains pays, les autorités nationales s'en chargent seules; dans d'autres, le HCR apporte son appui à ces autorités de diverses manières; dans d'autres encore, le HCR conduit la procédure.

S'efforçant de s'adapter à des contextes et à des difficultés très variés et de ne laisser personne de côté, le HCR a joué un rôle important, voire souvent fondamental, dans l'enregistrement d'un nombre sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile. Pour les personnes qui ont bénéficié d'une assistance, d'une protection et de solutions durables, cet enregistrement a souvent été un point de départ essentiel. Lorsque l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile a été effectué de manière rapide et complète et a contribué efficacement à la réalisation des objectifs généraux du programme du HCR, c'est parce que celui-ci avait pu exploiter à fond les technologies disponibles, surmonter les difficultés et la complexité des situations et mettre délibérément les données collectées au service de la prise de décisions concernant son programme.



Dans le même temps, le HCR a eu du mal à faire en sorte que ses ressources restent proportionnées à l'importance de l'enregistrement et à l'accroissement de la demande en la matière. Dans certaines opérations, il a dégagé des gains d'efficience pour pallier en partie cette difficulté. Dans d'autres cas, le manque de ressources a exposé des personnes relevant de sa compétence à un risque accru de violation des droits de l'homme.

Pour ce qui concerne l'avenir, le HCR, de même que les pays hôtes, continuera d'être confronté à de nombreux problèmes, dont certains sont mis en exergue dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et le Programme de développement durable à l'horizon 2030. En particulier, il continuera de devoir faire face à la tension inhérente qui existe entre, d'une part, les avantages qui peuvent découler d'un large partage des données et d'un renforcement du rôle opérationnel des autorités nationales dans l'enregistrement, et, d'autre part, les risques que de telles mesures peuvent entraîner pour la protection des personnes concernées.

Le Bureau des services de contrôle interne formule cinq recommandations importantes, par lesquelles le HCR est invité à :

- Mettre à jour le Manuel de l'enregistrement de 2003, achever le cahier des charges de l'initiative Qualité de la gestion de l'identité et renforcer la mise en œuvre progressive de sa directive sur la protection des données personnelles des personnes relevant de sa compétence;
- Déterminer les causes profondes et les conséquences du faible taux d'enregistrement constaté dans certains pays, et identifier les opérations de pays dans lesquelles le travail de sensibilisation doit être renforcé pour garantir que les droits fondamentaux de toutes les personnes relevant de la compétence du HCR sont protégés lorsque l'enregistrement est conduit par les autorités nationales;
- Accélérer la mise au point et le déploiement du système proGres v4;
- Déterminer, avec ses partenaires, quelles sont les données d'enregistrement qui sont les plus utiles aux efforts qu'ils déploient ensemble pour répondre aux besoins des personnes relevant de sa compétence, et mettre au point des indicateurs pertinents;
- Augmenter le nombre de ses opérations qui établissent des rapports sur la réalisation de leurs objectifs en matière d'enregistrement.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction et objet de l'évaluation	4
II. Considérations générales	4
A. Mandat	4
B. Structure et hiérarchie	7
C. Ressources	7
III. Méthode	8
IV. Résultats de l'évaluation	10
A. S'efforçant de s'adapter à des contextes nationaux et à des difficultés très variés, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a joué un rôle important, voire souvent fondamental, dans l'enregistrement d'un nombre sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile	10
B. Les activités d'enregistrement menées par le HCR jouent un rôle essentiel dans la fourniture d'assistance, de protection et de solutions aux personnes qui en bénéficient; inversement, lorsque l'enregistrement est défaillant, les personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat sont exposées à un risque accru de violations des droits de l'homme	14
C. Le HCR a eu du mal à faire en sorte que ses ressources restent proportionnées à l'importance de l'enregistrement et à l'accroissement de la demande en la matière; il a obtenu des gains d'efficacité grâce à l'engagement de son personnel, à des ajustements de ses politiques, à des avancées technologiques et à des partenariats renforcés	22
D. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés doit faire face à la tension inhérente qui existe entre, d'une part, les avantages qui peuvent découler d'un large partage des données et d'un renforcement du rôle opérationnel des autorités nationales dans l'enregistrement, et, d'autre part, les risques que de telles mesures peuvent entraîner pour la protection des personnes concernées	34
V. Conclusion	35
VI. Recommandations	36
Annexes	
I. Observations officielles du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	38
II. Réponse du Bureau des services de contrôle interne aux observations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	40

I. Introduction et objet de l'évaluation

1. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a décidé d'évaluer le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur la base des conclusions d'une analyse des risques ayant pour objet de recenser les priorités en matière d'évaluation des programmes du Secrétariat. Le Comité du programme et de la coordination s'est proposé d'examiner cette évaluation à sa cinquante-septième session, en juin 2017¹, et l'Assemblée générale a souscrit à cette proposition dans sa résolution 70/8.

2. Les évaluations du BSCI sont effectuées conformément aux résolutions 48/218 B, 54/244 et 59/272 de l'Assemblée générale, ainsi qu'à la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général, aux termes de laquelle le Bureau est habilité à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus. Les activités d'évaluation du BSCI sont définies par le Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation².

3. L'évaluation avait pour objet d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action menée par le HCR en matière d'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile pendant la période allant de 2012 à 2016³. Cet objet a été retenu à l'issue d'une phase exploratoire décrite dans le document préliminaire⁴. L'évaluation a été menée conformément aux normes et règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies telles que les a fixées le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

4. L'administration du HCR a été invitée à présenter ses observations sur le projet de rapport et ces observations ont été prises en considération lors de l'établissement de la version définitive du rapport. La réponse officielle du HCR figure dans l'annexe I du présent rapport.

II. Considérations générales

A. Mandat

5. Le HCR a pour objectif d'assurer aux réfugiés et aux autres personnes relevant de sa compétence une protection internationale et de chercher, en coopération avec les États et d'autres organisations, des solutions permanentes à leur situation, notamment en leur fournissant une aide humanitaire⁵. Les principaux instruments régissant les droits des réfugiés et le cadre juridique sous-tendant les travaux du HCR sont le Statut du Haut-Commissariat, la Convention relative au statut des

¹ Voir rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de sa cinquante-cinquième session (A/70/16), par. 108.

² ST/SGB/2016/6, art. 7.1.

³ Le HCR est chargé également des apatrides et, dans le cadre d'un dispositif interinstitutions commun, des personnes déplacées.

⁴ Evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, document préliminaire IED-16-013, 3 août 2016.

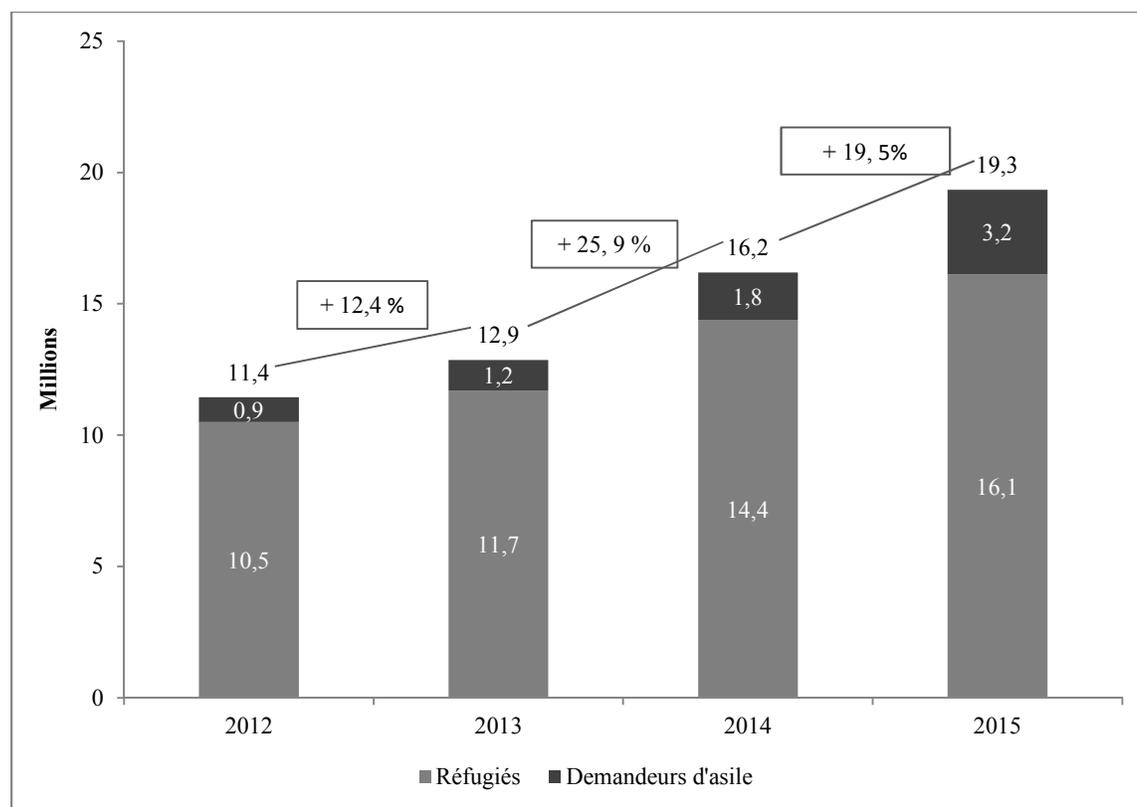
⁵ Plan-programme biennal et priorités pour la période 2016-2017 (A/69/6/Rev.1), par. 21.1.

réfugiés (1951) et son protocole de 1967 et, le cas échéant, des instruments régionaux⁶.

6. Selon le rapport intitulé « Appel global 2017 – actualisation », en 2015, le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR s'élevait à 63,9 millions, soit 16,3 % de plus qu'en 2014⁷. Sur ce nombre, 19,3 millions étaient des réfugiés ou des demandeurs d'asile, soit 19,5 % de plus qu'en 2014. La figure I ci-après illustre cette tendance⁸.

Figure I

Nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile en 2012, 2013, 2014 et 2015



Source : Statistiques démographiques tirées du rapport du HCR intitulé « Appel global 2017 – actualisation », telles que synthétisées par le BSCI.

7. Les objectifs opérationnels du HCR en ce qui concerne les personnes relevant de sa compétence sont organisés en six groupes d'objectifs ou de droits :

⁶ Il s'ajoute à ces instruments le droit international des droits de l'homme; la conclusion n° 91 (LII) sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés; et la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (résolution 71/1 de l'Assemblée générale).

⁷ À la fin de 2016, il y avait en tout 70,1 millions de personnes relevant de la compétence du HCR (site Global Focus du HCR, 13 janvier 2017).

⁸ Les chiffres définitifs concernant 2016 n'ont pas encore été communiqués.

- a) Environnement de protection favorable;
- b) Processus équitable de protection et établissement de documents;
- c) Sécurité face à la violence et à l'exploitation;
- d) Besoins et services essentiels;
- e) Responsabilisation et autonomie des communautés;
- f) Solutions durables⁹.

Les activités relatives à l'enregistrement relèvent de l'objectif b). Cependant, elles ont souvent une forte incidence sur l'efficacité, l'efficience et la pertinence des activités menées aux fins des autres objectifs (voir résultat B).

Rôle du HCR en matière d'enregistrement

8. Quel que soit le cadre juridique applicable, les responsabilités liées à l'enregistrement incombent en dernier ressort au pays auquel le statut de réfugié ou l'asile ont été demandés¹⁰. Dans ce contexte, le rôle du HCR varie considérablement selon la manière dont le pays hôte conçoit ses obligations à cet égard. Dans certains pays, les autorités nationales se chargent seules de l'enregistrement. Dans d'autres, le HCR apporte son appui, de diverses manières, aux activités conduites par les autorités nationales. Dans d'autres encore, le HCR conduit la procédure pour le compte des autorités nationales. Lors de son évaluation, la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI a tenu compte de ces différents scénarios; elle n'a cependant pas évalué celui où les autorités nationales étaient le seul acteur de l'enregistrement.

9. Aux fins de la présente évaluation, la Division de l'inspection et de l'évaluation s'est fondée sur la définition de l'enregistrement que donne le HCR : enregistrement, vérification et actualisation des informations relatives aux personnes relevant de la compétence du HCR, en vue d'assurer la protection de ces personnes, de leur délivrer des documents et de trouver des solutions durables à leur situation¹¹. Partant, elle a formulé les questions devant lui permettre d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités en fonction des critères ci-après :

- a) Pertinence : le HCR a réussi à mettre son rôle et ses activités en matière d'enregistrement en adéquation avec les besoins des autorités nationales, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des partenaires, ainsi qu'avec les grands cadres normatifs applicables¹²;

⁹ Budget-programme biennal pour 2016-2017 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : rapport du Haut-Commissaire (A/AC.96/1147).

¹⁰ Voir le chapitre V (« Mesures administratives ») de la Convention relative au statut des réfugiés (1951) et la note de bas de page 12.

¹¹ UNHCR Handbook for Registration (septembre 2003), p. 6, par. 1.1.

¹² Notamment le droit international des réfugiés, le droit international des droits de l'homme, le droit international et les principes humanitaires, et les textes applicables aux questions transversales (comme, par exemple, la problématique hommes-femmes).

b) Efficacité : le HCR a facilité un enregistrement rapide et complet des réfugiés et des demandeurs d'asile, et contribué à la réalisation de ses autres objectifs¹³;

c) Efficience : le HCR a réussi à mobiliser les ressources humaines, matérielles, technologiques et financières et autres moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en matière d'enregistrement.

Les résultats A, B et C ci-après concernent les aspects relatifs à la pertinence, à l'efficacité et à l'efficience, respectivement, tandis que le résultat D porte sur l'ensemble de ces trois aspects.

B. Structure et hiérarchie

10. Le HCR est dirigé par un haut-commissaire, qui est secondé par un haut-commissaire adjoint et deux haut-commissaires assistants. Il rend compte à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social, auxquels il présente un rapport annuel. Le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, qui compte 98 États membres, se réunit régulièrement. Il approuve les programmes et budgets du HCR et a une fonction consultative.

11. Le HCR est composé d'un bureau exécutif et de sept divisions. Il compte également cinq bureaux régionaux. Au siège, l'enregistrement relève de la Section de la gestion de l'identité et de l'enregistrement, qui fait partie de la Division de l'appui aux programmes et de la gestion. Cette section a des liens techniques et fonctionnels avec d'autres entités, en particulier la Section d'appui à l'information et à la coordination sur le terrain et la Division de la protection internationale. Dans les pays, le personnel chargé de l'enregistrement suit les directives de la Section de la gestion de l'identité et de l'enregistrement et des administrateurs régionaux de l'enregistrement.

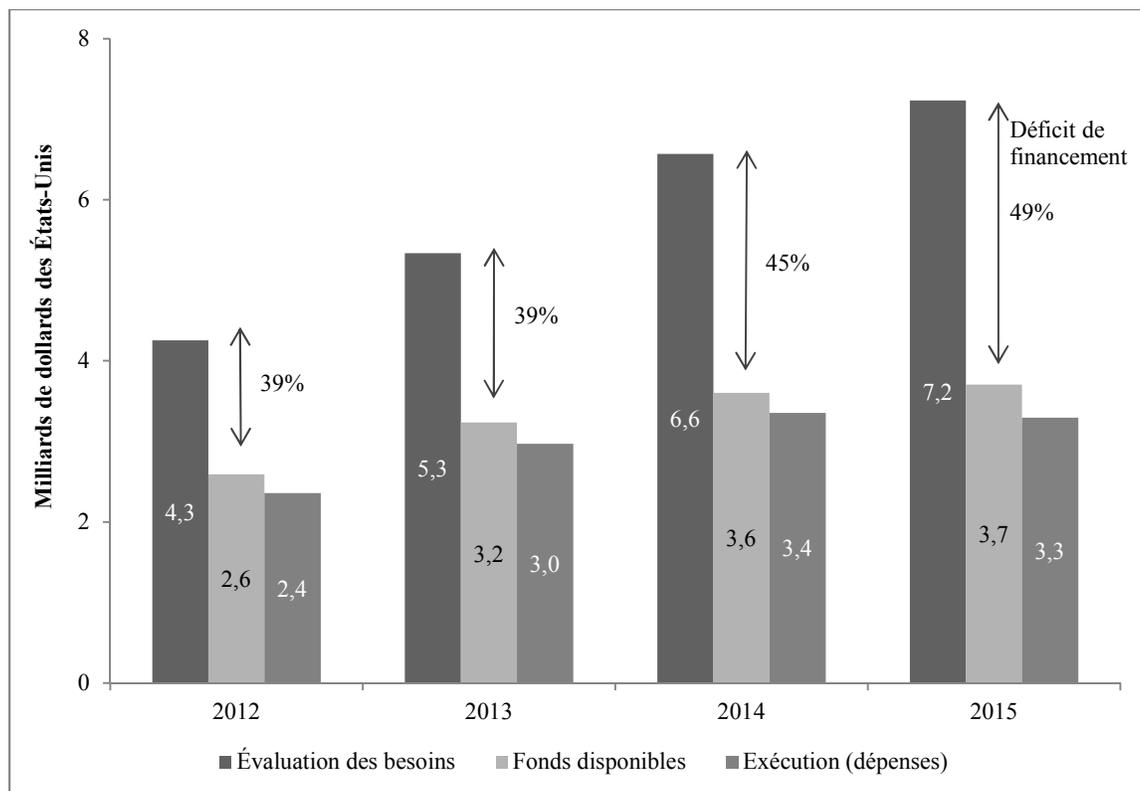
C. Ressources

12. Les ressources du HCR proviennent pour une très grande part de contributions volontaires (ressources extrabudgétaires), et pour une part beaucoup plus faible du budget ordinaire de l'ONU, ces parts s'étant établies en moyenne à 98,6 % et 1,4 %, respectivement de 2012 à 2015¹⁴. Comme à le montre la figure II ci-après, l'augmentation régulière des budgets approuvés du HCR au cours de cette période est allée de pair avec celle des déficits de financement de celui-ci.

¹³ La Division de l'inspection et de l'évaluation n'a pas réalisé d'étude d'impact; elle a sélectionné un certain nombre d'exemples de conséquences imprévues.

¹⁴ Les chiffres définitifs de 2016 ne sont pas encore connus.

Figure II
Besoins, fonds disponibles et dépenses (2012-2015)



Sources : En ce qui concerne la période 2012-2014 : budget-programme biennal 2016-2017 du HCR (A/AC.96/1147); chiffres concernant 2015 : HCR, Rapport global 2015.

Note : les chiffres concernant 2016 ne sont pas encore disponibles.

III. Méthode

13. L'évaluation a été réalisée selon une approche mixte utilisant notamment les sources de données suivantes :

a) Entretiens et réunions de groupes de discussion tenus au siège du HCR (Genève et Copenhague) : 52 fonctionnaires, 6 partenaires;

b) Analyse structurée de documents : 29 mémorandums d'accord, instructions permanentes et accords de partage de données, stratégies d'enregistrement par pays, et plus de 45 documents d'autres types (évaluations, rapports d'audit, documents d'orientation et instruments juridiques);

c) Analyse secondaire de données relatives aux programmes et de données de suivi produites par le système Global Focus Insight¹⁵ et le progiciel Managing Systems, Resources and People (MSRP) mis en place par le HCR¹⁶;

d) Enquête en ligne : 167 fonctionnaires du HCR chargés de l'enregistrement sur le terrain dans le cadre de 75 opérations de pays¹⁷;

e) Observation directe : six missions d'observation d'installations d'enregistrement, de campagnes de vérification et d'activités connexes;

f) Études de cas : quatre études de cas approfondies portant sur autant de pays, avec collecte de données sur place (pour la Jordanie et le Kenya) et à distance (pour l'Équateur et la Malaisie), notamment au moyen d'entretiens et de groupes de discussion, d'analyses de documents et de l'analyse d'enquêtes ventilées; huit études de cas réalisées à partir d'un nombre plus limité d'analyses de documents¹⁸.

14. La Division de l'inspection et de l'évaluation a eu trois contraintes principales : le caractère contradictoire ou incomplet des données de suivi ou sur les résultats fournies par le HCR, qui a limité l'analyse des tendances annuelles et les comparaisons entre pays¹⁹; le manque de données organisées et détaillées sur l'enregistrement pour les différents pays, qui a réduit le champ de l'analyse de documents et des études de cas; la réduction du nombre des missions dans les pays objets d'études de cas, qui est passé de quatre à deux. La première difficulté a été surmontée en filtrant les données disponibles pour écarter les données atypiques et les valeurs aberrantes; la deuxième en collaborant avec le HCR pour extraire des données d'un échantillon de commodité composé de 69 opérations représentatives; la troisième en remplaçant le déplacement dans les deux pays en question par des analyses de documents approfondies et des entretiens.

¹⁵ Le système Global Focus Insight regroupe les informations relatives aux résultats dans des tableaux de bord et produit des rapports locaux et mondiaux.

¹⁶ Managing Systems, Resources and People est le progiciel de gestion intégrée du HCR.

¹⁷ Taux de réponse de 54,5 %.

¹⁸ Avec l'aide du HCR, la Division de l'inspection et de l'évaluation a utilisé une méthode d'exploration de données (« analyse par grappes ») qui lui a permis d'identifier de manière méthodique les pays devant faire l'objet d'une étude de cas. Chaque étude de cas sélectionnée relève d'un des quatre groupes (« grappes ») définis, qui se distinguent les uns des autres par les variables indiquées à la note 20 ci-après. Les huit autres études de cas ont porté sur le Bangladesh, le Cameroun, le Liban, le Malawi, le Mozambique, le Népal, la République-Unie de Tanzanie et le Tchad.

¹⁹ Se fondant d'abord sur un rapport d'inspection de 2007 sur les systèmes de gestion axée sur les résultats en place au HCR (INS-07-005), puis sur une série d'évaluations (E/AC.51/2013/5, E/AC.51/2015/5 et IED-16-001), le BSCI a constaté que les systèmes de suivi existant au HCR ne permettaient pas de produire les données factuelles valables et fiables qui sont nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes. Le système Global Focus Insight constituant la seule source officielle de données de programme au HCR, le BSCI a dû se reposer sur lui, tout en tenant pleinement compte de ses limites.

IV. Résultats de l'évaluation

A. S'efforçant de s'adapter à des contextes nationaux et à des difficultés très variés, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a joué un rôle important, voire souvent fondamental, dans l'enregistrement d'un nombre sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile

Le HCR s'est employé à mettre son rôle en matière d'enregistrement en adéquation avec celui des autorités nationales, malgré la diversité des contextes.

15. Par application de la Convention relative au statut des réfugiés (1951), l'enregistrement incombe en dernier ressort au pays auquel le statut de réfugié ou l'asile ont été demandés. Dans ce cadre, le HCR a adapté son rôle à cet égard à des contextes nationaux très divers²⁰.

16. Dans ces divers contextes, le HCR et les autorités nationales s'efforcent parfois de fixer officiellement leurs attributions et responsabilités respectives en ce qui concerne l'enregistrement. Toutefois, l'examen de documents a révélé que la frontière entre les attributions des uns et des autres n'était pas toujours claire, de nombreux mémorandums d'accord étant caducs ou vagues – voire muets – sur les questions d'enregistrement. En outre, si certaines instructions permanentes étaient extrêmement détaillées, elles portaient généralement sur des activités très précises (l'enregistrement d'un groupe donné, ou la procédure de vérification, par exemple) au lieu de faire apparaître la nature concrète des relations opérationnelles entre le HCR et les autorités nationales. Les réfugiés et demandeurs d'asile interrogés dans les deux pays ayant fait l'objet d'études de cas ont exprimé des avis contradictoires : dans un pays, ils ont estimé que les rôles respectifs du HCR et des autorités nationales étaient clairs, de même que la procédure à suivre pour obtenir des documents ou une protection; dans l'autre, ils ont rapporté le contraire.

17. Par contre, les fonctionnaires chargés de l'enregistrement interrogés avaient un avis largement positif, 74 % d'entre eux ayant répondu qu'ils étaient plutôt ou tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle la répartition des attributions en matière d'enregistrement entre le HCR et les autorités nationales était claire et bien définie²¹. Cela indique peut-être que le fait que la répartition des attributions ne soit pas claire sur le papier ne signifie pas nécessairement qu'elle ne soit pas claire dans la pratique. En Jordanie, le HCR et les autorités nationales ont déclaré travailler en étroite collaboration en dépit d'une répartition des attributions peu claire dans les mémorandums d'accord et les instructions permanentes. Cet avis pourrait indiquer également que les relations en matière d'enregistrement sont souvent dynamiques, et que parfois, elles évoluent sans qu'il en reste une trace écrite. En Équateur, le HCR est ainsi passé d'un rôle de direction du processus à un rôle d'appui technique

²⁰ L'analyse par grappes a permis de dégager quatre profils types de pays, différant les uns des autres en fonction de variables telles que l'ampleur de l'opération, le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile, la probabilité d'une opération d'urgence, l'utilisation de la biométrie, les capacités d'enregistrement du pays hôte et la nature des attributions du HCR à cet égard.

²¹ 46 réponses : moyenne 3,13; médiane égale à 3 sur une échelle allant de 4 à 1 (4 = tout à fait d'accord, 3 = plutôt d'accord, 2 = plutôt pas d'accord et 1 = pas du tout d'accord).

aux autorités nationales. Au Kenya, une répartition quelque peu confuse des attributions sur le papier s'est traduite par une répartition peu claire dans la pratique – conclusion qu'ont corroborée les fonctionnaires du HCR interrogés, les autorités nationales et les réfugiés et demandeurs d'asile.

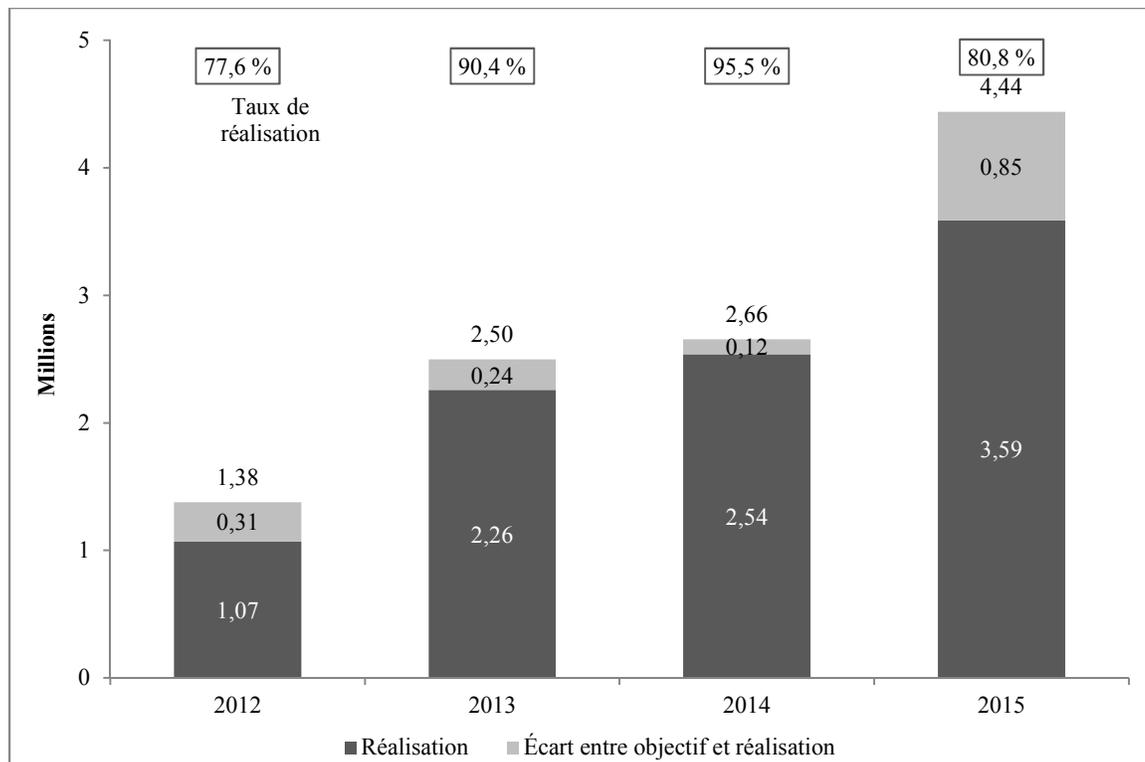
18. Le HCR ne s'est pas contenté de définir globalement son rôle par rapport à celui des autorités nationales; il s'est efforcé également de mettre ses activités d'enregistrement en adéquation avec des besoins concrets. Cette mise en adéquation s'est révélée particulièrement importante dans les cas où ni le HCR ni les autorités nationales n'avaient seuls la responsabilité de l'enregistrement, et où le premier apportait un appui aux secondes. L'analyse des données provenant de la Section de la gestion de l'identité et de l'enregistrement conjuguée à celle des études de cas a montré que, dans les pays où il avait aidé les autorités nationales à procéder à l'enregistrement, le HCR s'était employé activement à aligner son aide sur les besoins qu'elles avaient exprimés, en mettant en place des actions de formation et de renforcement des capacités et en fournissant des technologies et des systèmes (équipement informatique et logiciels), par exemple. Ainsi, même s'il a apporté à ces autorités un appui d'une intensité et d'une ampleur variables selon les pays, le HCR a réussi à surmonter les difficultés dans des contextes divergents et à démontrer sa pertinence en appliquant son savoir-faire dans les domaines de l'enregistrement, des documents et de la gestion des cas.

L'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile par le HCR et les efforts qu'il a déployés pour « ne laisser personne de côté » ont été fondamentaux

19. Face à des déplacements de population sans précédent (voir fig. III), le HCR a enregistré ou aidé les autorités nationales à enregistrer 41 % de réfugiés et de demandeurs d'asile de plus en 2015 qu'en 2014, et plus de trois fois plus qu'en 2012. Cependant, comme il est indiqué au paragraphe 43 ci-après, ces efforts sont encore loin de toucher l'ensemble des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il a été impossible de distinguer l'efficacité du HCR de celle des autorités nationales lorsque l'enregistrement était effectué conjointement; la Division de l'inspection et de l'évaluation a pu rendre compte des résultats obtenus par le HCR de manière plus précise dans les cas où il avait été seul à procéder à l'enregistrement. En Malaisie, le HCR a déclaré que, à fin octobre 2016, il avait enregistré quelque 150 000 personnes relevant de sa compétence, sans aide ou appui de la part des autorités nationales. Au Liban, il avait enregistré 1,1 million de réfugiés avant que les autorités ne suspendent l'enregistrement en 2015²².

²² Voir http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern.

Figure III
Nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile enregistrés à titre individuel avec un nombre minimum de données (réalisation, objectif visé et taux de réalisation), tous groupes de profils confondus, exprimé en millions



Source : Analyse par la Division de l'inspection et de l'évaluation des données extraites du système Global Focus Insight.

Note : Les valeurs aberrantes et les données atypiques sans objectifs ou résultats ont été exclues. Les chiffres définitifs concernant 2016 ne sont pas encore disponibles.

20. Non content de s'efforcer de répondre aux besoins d'enregistrement sur le plan quantitatif, le HCR a délibérément inscrit son action dans les cadres juridiques et normatifs internationaux relatifs aux réfugiés, notamment le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés. L'analyse des documents d'orientation du HCR²³ a permis de le confirmer²⁴, ainsi que de vérifier que ces documents prennent en considération les questions transversales que sont l'âge, la problématique hommes-femmes et la diversité.

²³ Par exemple, l'UNHCR Emergency Handbook (manuel des situations d'urgence) et ses chapitres sur le caractère civil et humanitaire de l'asile, l'enregistrement dans les situations d'urgence, l'identification des personnes ayant des besoins spécifiques et la détermination du statut de réfugié; les Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR; et l'UNHCR Handbook for Registration (manuel du HCR sur l'enregistrement).

²⁴ La conformité des documents d'orientation avec les cadres normatifs ne signifie pas nécessairement que ces normes sont systématiquement appliquées, question qui dépasse le cadre de la présente évaluation.

Certaines instructions permanentes (pour le Cameroun et le Liban par exemple) accordent une attention particulière aux personnes ayant des besoins spécifiques.

21. On a pu constater sur le terrain que le HCR s'employait à mettre ces principes en pratique en s'efforçant de ne laisser personne pour compte²⁵, et cela en cherchant à atteindre toutes les populations dans le besoin, où qu'elles se trouvent. Au Kenya, il a déployé des guichets mobiles à Mombasa pour procéder à des opérations d'enregistrement, effectué des patrouilles aux frontières dans le nord du pays et engagé des efforts particuliers pour recenser les groupes les plus vulnérables et les personnes ayant des besoins spécifiques [par exemple, les enfants non accompagnés et les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués (LGBTI)] et plaider leur cause. En Jordanie, il a aidé des réfugiés syriens qui étaient entrés dans ce pays sans papiers, ou par des points de passage clandestins, à régulariser leur situation et à obtenir les documents nécessaires. Toujours en Jordanie, dans le camp de Zaatari, des personnes malades, qui avaient été recensées durant les opérations d'enregistrement mais que leur état empêchait de venir chercher l'aide humanitaire à laquelle elles avaient droit, ont pu désigner quelqu'un pour le faire à leur place. Au Kenya, le Haut-Commissariat s'est attaché, par des initiatives concertées, à enregistrer les personnes LGBTI et à recenser les faits présumés de violence sexuelle et sexiste à leur rencontre, afin de pouvoir éventuellement leur fournir une assistance correspondant à leurs besoins. En Équateur, où les campagnes d'enregistrement menées par les pouvoirs publics ne tenaient pas compte des vulnérabilités individuelles et des besoins spécifiques, le HCR a entrepris de recenser ces aspects séparément pour être en mesure, ainsi que ses partenaires, d'assurer une certaine protection aux personnes concernées et de défendre leurs intérêts.

22. Les fonctionnaires chargés de l'enregistrement qui ont été interrogés avaient un avis mitigé quant au succès de ces efforts. D'un côté, 83 % d'entre eux se sont dits tout à fait d'accord ou plutôt d'accord que le personnel d'enregistrement était généralement au fait des droits de l'homme et savait comment traiter les réfugiés et les demandeurs d'asile conformément aux normes et valeurs des Nations Unies²⁶; ils ont également été 78 % à se dire tout à fait d'accord ou plutôt d'accord que les procédures d'enregistrement permettaient d'identifier correctement les groupes les plus vulnérables et les personnes ayant des besoins spécifiques²⁷. D'un autre côté, ils ont été moins nombreux à considérer que les opérations d'enregistrement permettaient d'atteindre les personnes se trouvant dans des endroits reculés²⁸. Les réfugiés et les demandeurs d'asile, de même que les partenaires d'exécution, ont exprimé des vues quelque peu mitigées lors d'entretiens menés avec certains d'entre eux. Par contre, et ceci est très positif, les partenaires ont souligné que les renseignements recueillis par le HCR dans le cadre des opérations d'enregistrement contribuaient souvent très nettement à la rapidité et à l'efficacité de leurs propres interventions.

²⁵ Conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux engagements pris par le HCR dans le cadre du Sommet mondial sur l'action humanitaire (2016).

²⁶ 81 réponses : moyenne = 3,44, médiane = 4, sur une échelle où 4 = tout à fait d'accord, 3 = plutôt d'accord, 2 = pas vraiment d'accord et 1 = pas du tout d'accord.

²⁷ 46 réponses : moyenne = 3,27, médiane = 4, sur la même échelle que ci-dessus.

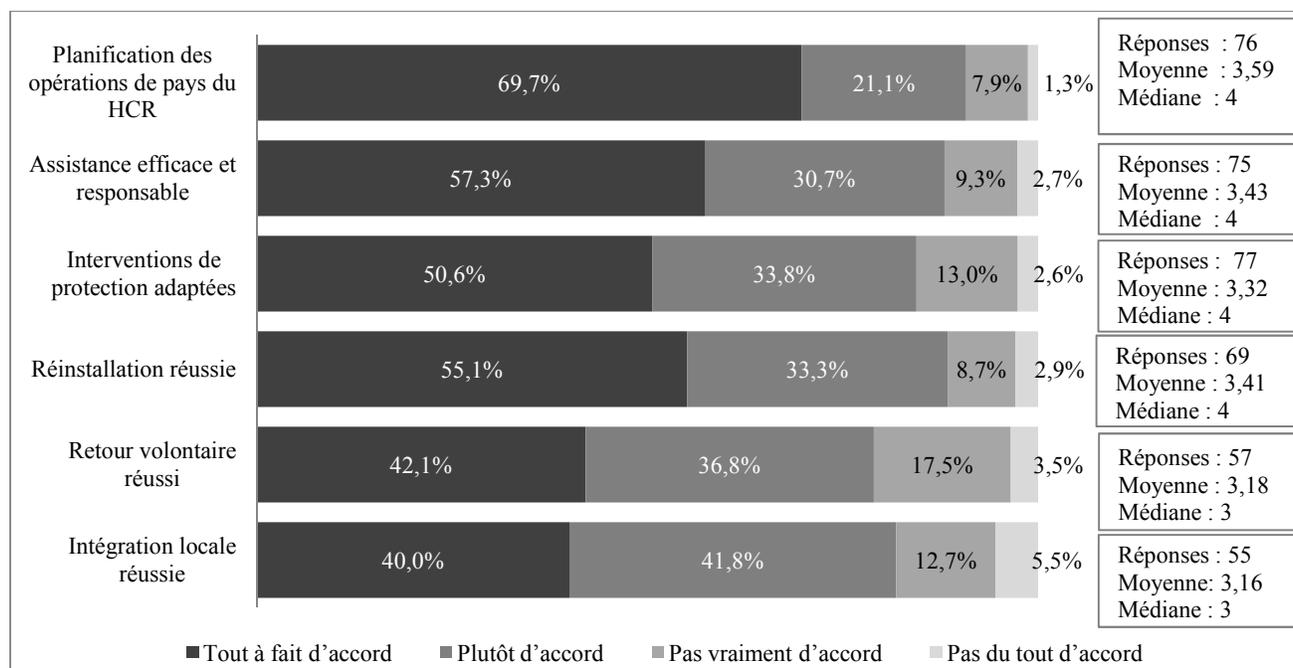
²⁸ Dans l'ensemble, 28,4 % des personnes interrogées se sont déclarées tout à fait d'accord et 39,5 % plutôt d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'enregistrement permettait d'atteindre les réfugiés et demandeurs d'asile se trouvant dans des endroits reculés, tandis que 28,4 % se sont déclarées pas vraiment ou pas du tout d'accord.

B. Les activités d'enregistrement menées par le HCR jouent un rôle essentiel dans la fourniture d'assistance, de protection et de solutions aux personnes qui en bénéficient; inversement, lorsque l'enregistrement est défaillant, les personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat sont exposées à un risque accru de violations des droits de l'homme

23. L'enregistrement est fondamental pour pouvoir fournir l'assistance, la protection et les solutions qui sont au cœur du mandat du HCR, lequel consiste à assurer aux réfugiés et aux autres personnes relevant de sa compétence une protection internationale et à chercher, en coopération avec les États et d'autres organisations, des solutions permanentes à leur situation, notamment en leur fournissant une aide humanitaire²⁹. Il ressort de la figure IV que l'importance fondamentale de l'enregistrement pour l'exécution du programme du HCR est clairement comprise par les fonctionnaires qui en sont le plus directement responsables.

Figure IV

Compréhension par le personnel chargé de l'enregistrement de l'importance du rôle de l'enregistrement pour la réalisation des grands objectifs du programme du Haut-Commissariat



Source : Enquête auprès du personnel.

24. En outre, il est établi sur la base de nombreuses sources et dans des contextes nationaux variés que les données fournies par les opérations d'enregistrement jouent un rôle essentiel au service de la réalisation de ces grands objectifs.

²⁹ Manuel de l'enregistrement du HCR (2003), p. 6 (en anglais).

1. Contribution de l'enregistrement à l'assistance

25. Une assistance de base constitue un droit fondamental en vertu de la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale)³⁰. Dans de nombreux pays, les réfugiés ne pouvaient bénéficier d'une telle assistance (hébergement, argent liquide, eau, assainissement et hygiène, par exemple) que s'ils étaient enregistrés. Dans les situations de ce genre, les campagnes d'enregistrement ont donc été directement à l'origine de l'aide qu'ils recevaient.

26. L'analyse d'autres situations moins tranchées donne à voir un tableau plus contrasté : par exemple, certains réfugiés ne recevaient pas d'aide parce qu'ils n'étaient pas enregistrés (voir résultat A), certains de ceux qui étaient enregistrés recevaient une aide et d'autres non, et il y en avait qui recevaient une aide, mais celle-ci n'était pas adaptée. Dans les contextes où l'enregistrement effectué par le Haut-Commissariat était éminemment efficace, des technologies bien appliquées et appuyées comme il convient étaient un facteur de réussite (voir par. 49 et 50). En Jordanie, l'utilisation du balayage de l'iris pour les paiements au supermarché a contribué à améliorer l'exactitude des données, ce qui s'est traduit par une plus grande efficacité dans la distribution de la nourriture, et les réfugiés et demandeurs d'asile, de même que les principaux partenaires, ont apprécié ce progrès. Les partenaires du Haut-Commissariat en Jordanie, au Kenya et dans plusieurs autres opérations ont déclaré que les applications d'enregistrement en ligne leur avaient donné les moyens de mieux cibler et fournir l'aide requise. La principale application d'enregistrement, le système proGres (acronyme de Profile Global Registration System, en anglais), a été mise au point en 2003 et est à présent utilisée dans 97 opérations. En Afrique du Sud, le système proGres aurait permis d'empêcher des fraudes en permettant aux agents chargés de cas individuels d'effectuer des vérifications sans avoir à consulter les dossiers physiques³¹.

27. Les innovations technologiques n'ont cependant pas apporté une contribution positive à l'assistance dans tous les contextes. Un examen documentaire a montré qu'au Sahara occidental, bien que les applications Access, puis proGres, aient été utilisées pour les campagnes d'enregistrement de 2004, 2008 et 2012, la qualité et la fiabilité des données étaient très faibles, obligeant à effectuer constamment des vérifications manuelles³². Le temps perdu à faire ces vérifications, conjugué à l'insuffisante compétence des agents, s'est traduit par une moins grande efficacité dans la fourniture de l'aide.

28. Les délais sont un autre facteur fréquemment cité comme un frein aux activités d'assistance. Corroborant les conclusions d'un examen sur dossier des évaluations et des audits, les réfugiés et demandeurs d'asile interrogés ont systématiquement déploré la longueur des procédures d'enregistrement et de détermination du statut, qui a pour effet de retarder le moment où les secours sont mis à leur disposition. La figure XII rend compte de la grande disparité des délais d'enregistrement constatés entre 2012 et 2016 pour toutes les opérations du HCR qui ont présenté un rapport. Les personnes interrogées ont également dénoncé un certain nombre de démarches contraignantes à effectuer sans que leur aient été communiquées des informations

³⁰ Article 25.

³¹ Enquête mondiale sur la mise en œuvre de la politique du HCR en matière de protection et de solutions pour les réfugiés en milieu urbain, 2012.

³² Ibid.

suffisantes sur ces démarches. Dans le même temps, un examen sur dossier a mis en évidence de nombreux efforts qui ont permis de gagner en efficacité en réduisant les temps d'attente. Au Liban, le temps d'attente a été réduit de deux à trois semaines grâce à l'utilisation d'un modèle qui a permis au Haut-Commissariat d'établir rapidement un réseau d'enregistrement pour gérer la crise syrienne, à la mise en place d'un système de code-barres pour l'identification des Syriens et au recours à des portails en ligne. En Malaisie, des directives simplifiées pour la détermination du statut de réfugié, conjuguées à une nouvelle organisation des rendez-vous et à de nouveaux outils de gestion des dossiers, ont permis de ramener de 175 à moins de 75 jours le délai moyen entre le premier entretien et la communication du résultat³³. La figure XII fait également apparaître une certaine diminution du nombre moyen de jours à prévoir pour l'enregistrement entre 2012 et 2016.

2. Contribution de l'enregistrement à la protection

29. Comme le principe en est consacré par la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949³⁴, et le protocole additionnel I aux quatre Conventions de Genève, ainsi que par d'autres instruments, la protection permet aux personnes de conserver leurs droits. L'enregistrement joue un rôle capital en matière de protection, dans la mesure où il aide à établir l'identité, la présence et le statut juridique de l'intéressé dans le pays hôte; à obtenir les pièces d'identité requises; à prévenir le refoulement; et à identifier les besoins spécifiques. Les résultats obtenus par le Haut-Commissariat sont toutefois assez variables dans les faits.

30. Les réfugiés et demandeurs d'asile interrogés ont reconnu que les certificats d'enregistrement délivrés par le HCR leur offraient une plus grande liberté de circulation, même en l'absence de permis de séjour officiel³⁵. Une analyse des évaluations et des audits a confirmé cette impression, en offrant des exemples de cas où l'enregistrement s'était révélé décisif, comme en Jordanie par exemple, où il a permis d'établir formellement l'identité des intéressés, de préserver l'unité familiale et d'empêcher la traite des personnes³⁶, ou encore comme au Soudan du Sud, où il a aidé à réaliser des objectifs de protection plus larges³⁷. Là aussi, les avancées technologiques (le système proGres et la biométrie par exemple) et des procédures mieux organisées ont facilité l'enregistrement et contribué à produire les améliorations susmentionnées, en plus de réduire les retards dans le traitement des dossiers et de limiter le nombre de « recycleurs » et de « réfugiés introuvables ».

31. Il est également ressorti des évaluations et des audits que l'insuffisance des informations fournies par l'enregistrement avait un impact négatif sur la protection. Le recours prolongé à l'enregistrement de niveau 1 au Liban a ainsi restreint la

³³ Service d'élaboration et d'évaluation des politiques du HCR, « From slow boil to breaking point: a real time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency » (PDES/2013/10), juillet 2013; et « But when will our turn come? A review of implementation of UNHCR's urban refugee policy in Malaysia » (PDES/2012/02), mai 2012.

³⁴ Article 44.

³⁵ Groupes de discussion sur le Kenya et la Jordanie et cadres d'étude de cas.

³⁶ Évaluation indépendante de la gestion par le HCR de l'afflux de réfugiés au Liban et en Jordanie (29 janvier 2015).

³⁷ Service d'élaboration et d'évaluation des politiques du HCR, « Flooding across the border: a review of UNHCR's response to the Sudanese refugee emergency in South Sudan » (PDES/2013/08), juillet 2013.

capacité à recenser et satisfaire les besoins de protection pendant de nombreux mois, en particulier dans les cas où les réfugiés n'allaient pas vivre dans des camps mais étaient plutôt dispersés dans tout le pays³⁸. En Malaisie, certaines personnes couraient de grands risques sur le plan de la protection (arrestation, détention et extorsion, par exemple) et répugnaient en conséquence à se déplacer pour trouver du travail (ce qui se traduisait par une perte de revenus nécessaires à la survie) tant qu'elles n'étaient pas enregistrées par le Haut-Commissariat³⁹. En Éthiopie, la manière dont la vérification de la nationalité était conduite et la suspension de l'enregistrement, sans que des services adéquats soient fournis aux points d'entrée, ont réduit considérablement, dans les faits, l'accès des réfugiés à la protection et à l'asile⁴⁰. En République bolivarienne du Venezuela, la majorité des personnes relevant de la compétence du HCR qui ne disposaient pas de pièce d'identité valide continuaient à éprouver des difficultés à obtenir une protection contre la violence institutionnelle et à satisfaire leurs besoins fondamentaux⁴¹. Dans des entretiens, les réfugiés et demandeurs d'asile, les représentants des gouvernements, ceux des organisations non gouvernementales partenaires et le personnel du HCR ont confirmé la gravité des problèmes qui se posent dans ce domaine.

3. Contribution de l'enregistrement à la mise en place de solutions durables⁴²

32. Conformément au mandat du Haut-Commissariat, les solutions durables pour les réfugiés et les demandeurs d'asile comprennent trois grandes options : l'intégration dans le pays hôte, le rapatriement librement consenti dans le pays d'origine et la réinstallation dans un pays tiers. Bien que la réinstallation ne soit possible que pour une proportion relativement faible de réfugiés et de demandeurs d'asile, elle n'en demeure pas moins une solution importante pour les nombreux réfugiés qui en ont bénéficié.

33. Les représentants des pays de réinstallation ont indiqué que le HCR apportait un concours très efficace à la collecte de données d'enregistrement, renforçant ainsi la fiabilité de l'identification, ce qui lui permettait en retour d'orienter les personnes à réinstaller vers les bons interlocuteurs. Les 10 personnes interrogées, qui représentaient les principaux pays de réinstallation, ont toutes évalué favorablement le travail du Haut-Commissariat à cet égard.

34. En Jordanie, les déclarations des personnes interrogées faisant état de résultats tangibles ont été étayées. En 2015, les candidatures de 12 246 personnes ont été présentées dans le cadre du programme ordinaire de réinstallation. De plus, dans le

³⁸ L'évaluation reconnaît que l'enregistrement de niveau 1 était peut-être inévitable, mais note que ses conséquences n'avaient sans doute pas été pleinement appréciées [voir Independent Programme Evaluation of UNHCR's Response to the refugee influx in Lebanon and Jordan (Évaluation indépendante de la gestion par le HCR de l'afflux de réfugiés au Liban et en Jordanie)].

³⁹ « But when will our turn come? a review of implementation of UNHCR's urban refugee policy in Malaysia », 2012 (voir note de bas de page n° 33). Presque toutes les personnes interrogées au Kenya ont dit avoir vécu cette expérience.

⁴⁰ Évaluation de la gestion par le HCR de la crise des réfugiés du Soudan du Sud (urgence de niveau 3) en Ouganda et en Éthiopie (PDES/2016/01), 2016.

⁴¹ Audit des opérations du HCR en République bolivarienne du Venezuela, septembre 2016.

⁴² L'analyse réalisée par la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a principalement porté sur la réinstallation, car il s'agissait du seul type de solution durable pour lequel elle disposait de données suffisantes.

cadre du programme de réinstallation canadien, à la fin de 2015, le Haut-Commissariat a proposé 12 097 candidats à la réinstallation en moins de deux mois. À la suite de ce succès, le programme des États-Unis d'Amérique a demandé à recevoir 9 000 candidatures en l'espace de deux mois, objectif qui a été dépassé avant la date limite⁴³. Si les efforts déployés par le personnel ont joué un rôle dans ces succès, le travail effectué conjointement par le bureau chargé du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et par le bureau chargé de la Jordanie pour mettre en place des systèmes innovants adaptés à cette tâche a également été un facteur important. Par exemple, sur la base des données d'enregistrement, un logiciel AIM a été mis au point pour incorporer 36 filtres, ce qui a permis d'utiliser des données (tirées de proGres ou relatives à la vulnérabilité, par exemple) afin d'identifier puis de proposer les candidats offrant les meilleures perspectives de réinstallation. Au Kenya, les représentants du Gouvernement chargés des questions de réinstallation ont déclaré qu'ils avaient une relation de travail satisfaisante avec le HCR, notant que celui-ci savait s'adapter à des circonstances difficiles pour accélérer la réinstallation dans les cas où la protection revêtait un caractère d'urgence (par exemple, les femmes en danger et les personnes ayant survécu à des violences).

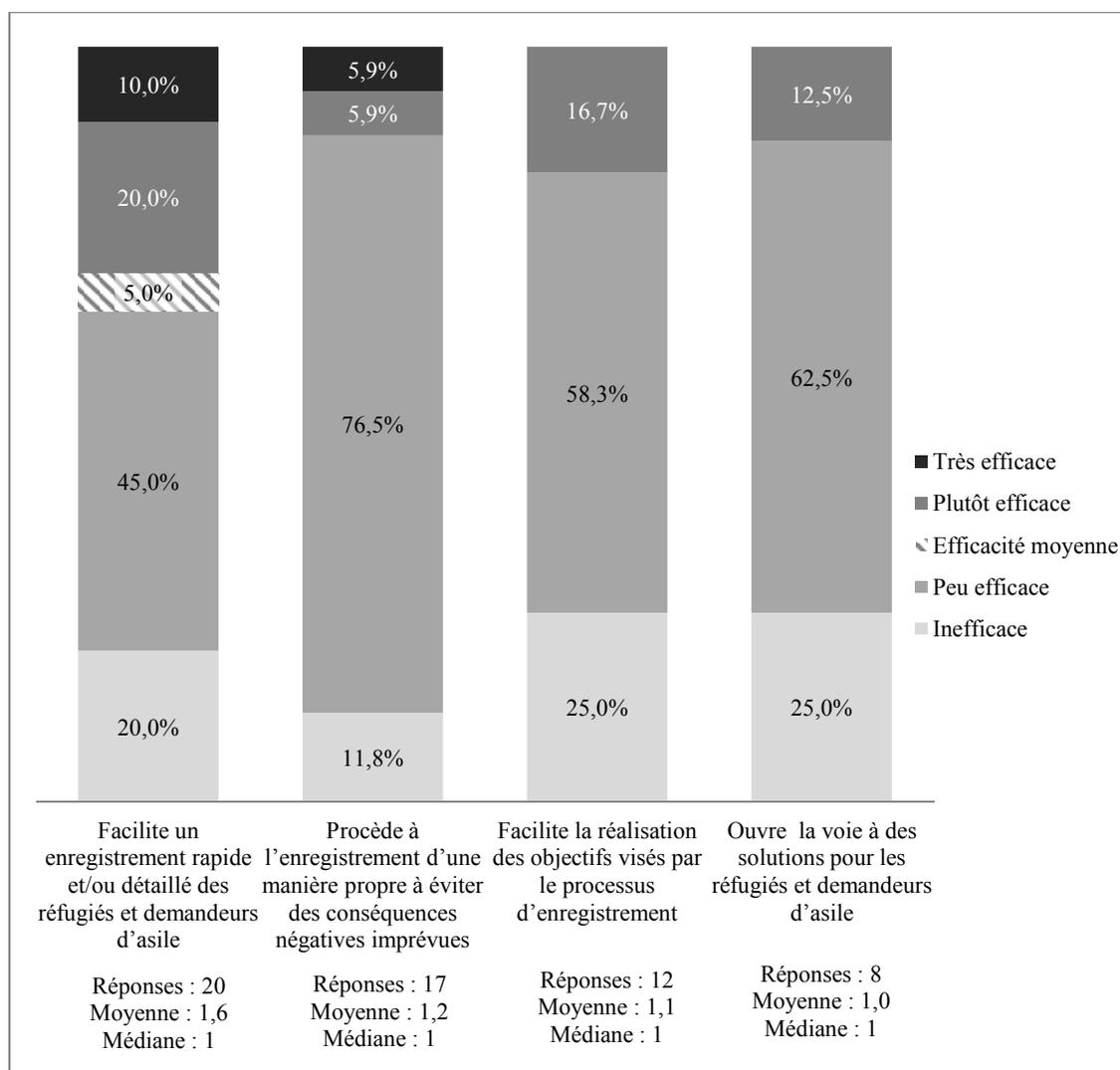
35. En dépit de ces exemples d'efficacité, les personnes interrogées ont également signalé des domaines qui méritaient plus ample attention : la poursuite de la mise en œuvre de technologies innovantes au niveau mondial (voir résultat C); les questions de sécurité et de partage des données (voir résultat D); les effectifs du personnel d'enregistrement pour faire face un surplus durable d'activité lié à la réinstallation (y compris un recours moindre à du personnel affilié); et le renforcement de la formation du personnel.

L'efficacité globale des opérations d'enregistrement a été plutôt déficiente et au mieux mitigée, en raison de plusieurs facteurs importants

36. Par contre, au-delà de ces domaines programmatiques précis et à un niveau organisationnel plus large, une analyse de 27 évaluations et audits a conduit à conclure que l'efficacité du Haut-Commissariat dans quatre aspects essentiels de l'enregistrement était plutôt déficiente (voir fig. V).

⁴³ HCR, Rapport descriptif portant sur l'ensemble des plans pour l'année 2017.

Figure V
Synthèse de l'efficacité globale des activités d'enregistrement du HCR, d'après un examen sur dossier des évaluations et des audits



Source : Analyse des évaluations et audits réalisée par le BSCI.

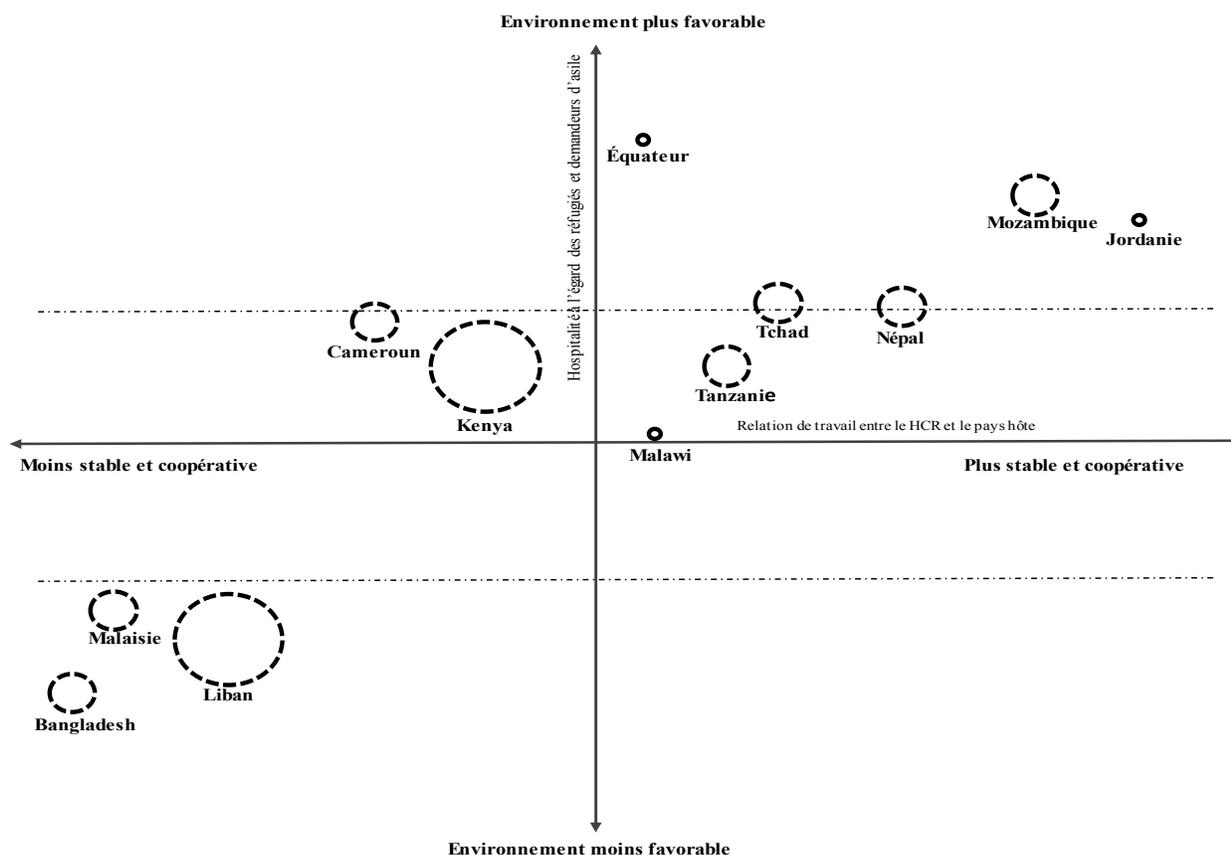
37. Comme l'indique le résultat A, divers facteurs externes ont compromis la pertinence des activités d'enregistrement du HCR. Les mêmes facteurs ont nui à leur efficacité.

38. Deux de ces facteurs contextuels externes avaient un caractère relationnel : l'un axé sur la relation entre le gouvernement du pays hôte et les réfugiés et demandeurs d'asile (autrement dit, le degré relatif d'hospitalité à l'égard des personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat), et l'autre sur la relations de travail entre le HCR et le gouvernement du pays hôte. Un troisième facteur contextuel était axé sur le risque en matière de sécurité dans le pays hôte. La figure VI donne à voir une synthèse de ces principales contraintes, dont l'incidence

a été confirmée lors des entretiens et vaut pour les 12 pays abordés dans l'étude de cas⁴⁴. Cela dit, la manière dont elles peuvent influencer sur l'enregistrement n'a pas été systématiquement documentée. Cela donne à penser que les gouvernements étaient plus disposés à accueillir des réfugiés et des demandeurs d'asile, et leur relation de travail et leur coopération avec le HCR pour les enregistrer étaient plus stables et plus favorables, lorsque les risques en matière de sécurité étaient moins élevés (cercles plus petits).

Figure VI

Principaux facteurs contextuels influant sur l'efficacité des activités d'enregistrement menées par le HCR dans 12 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas



Sources : Indice mondial de la paix, Indice mondial du terrorisme et classement du Département de la sûreté et de la sécurité utilisés comme indicateurs indirects des risques en matière de sécurité (pondération égale); rapports descriptifs du système Global Focus Insight – plan d'opérations 2017.

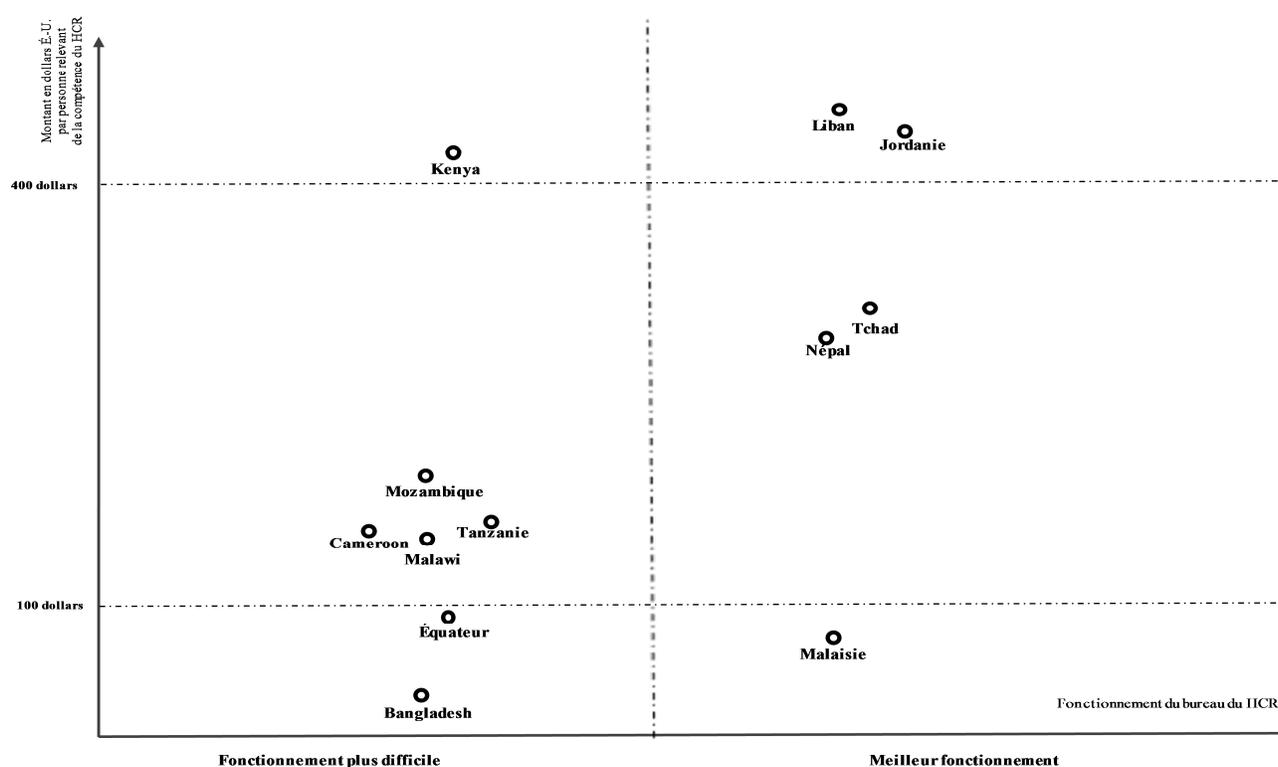
Note : La taille des cercles est proportionnelle, pour chaque pays, au risque en matière de sécurité (faible/moyen/élevé). L'analyse de la relation de travail est fondée sur les problèmes et obstacles signalés par les opérations du HCR, qui ne coïncident pas toujours avec le point de vue du gouvernement concerné. La nature de la relation avec le gouvernement est souvent liée à l'hospitalité à l'égard des réfugiés et aux conditions de la protection, de sorte qu'il est difficile de démêler ces facteurs.

⁴⁴ Y compris, dans certains cas, les retours des représentants des gouvernements hôtes.

39. Le principal facteur interne influant sur l'efficacité des activités d'enregistrement du HCR est le fonctionnement général du bureau de pays du Haut-Commissariat⁴⁵. La figure VII, qui puise elle aussi dans un examen documentaire et dans les retours des parties prenantes, montre une légère corrélation positive entre la qualité du fonctionnement d'un bureau et le niveau des ressources dont il dispose (en termes de budget global et de ratio entre le nombre de fonctionnaires et le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR)⁴⁶.

Figure VII

Principaux facteurs internes influant sur l'efficacité des activités d'enregistrement du HCR dans les 12 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, au regard du budget global des bureaux considérés



Sources : Mémoires d'accord entre le Haut-Commissariat et les gouvernements hôtes; instructions générales du HCR; rapports descriptifs Global Focus Insight pour 2017; analyse des études de cas par le BSCI; analyse des évaluations et audits par le BSCI; informations budgétaires Global Focus Insight – plans d'opérations 2017 (tous chiffres de 2017).

Note : Un meilleur fonctionnement correspond à un meilleur financement des capacités en personnel, à une meilleure utilisation de l'innovation et des technologies et à des mémorandums d'accord et instructions générales plus clairs et précis. Un fonctionnement plus difficile correspond aux caractéristiques inverses.

⁴⁵ Défini au moyen de variables indirectes concernant les capacités en personnel, le recours à la technologie et à l'innovation, ainsi que la clarté et la précision des mémorandums d'accord et des instructions générales.

⁴⁶ Coefficient de corrélation des rangs de Kendall : $b = 0,36$.

C. Le HCR a eu du mal à faire en sorte que ses ressources restent proportionnées à l'importance de l'enregistrement et à l'accroissement de la demande en la matière; il a obtenu des gains d'efficacité grâce à l'engagement de son personnel, à des ajustements de ses politiques, à des avancées technologiques et à des partenariats renforcés

Le Haut-Commissariat a eu du mal à faire en sorte que ses ressources humaines et financières soient à la hauteur de la demande

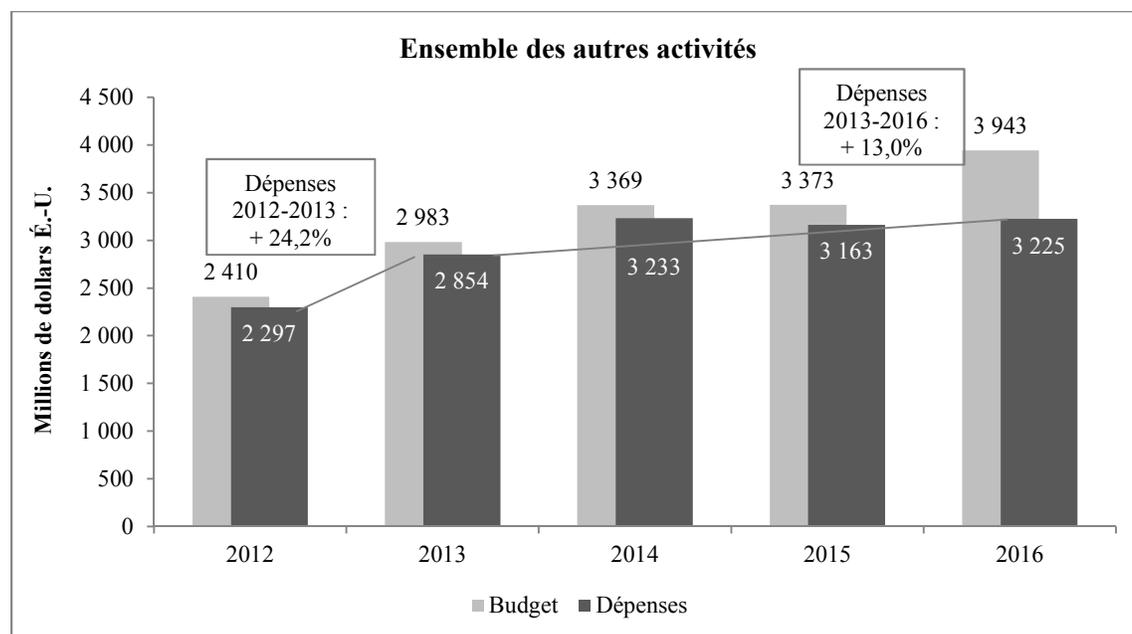
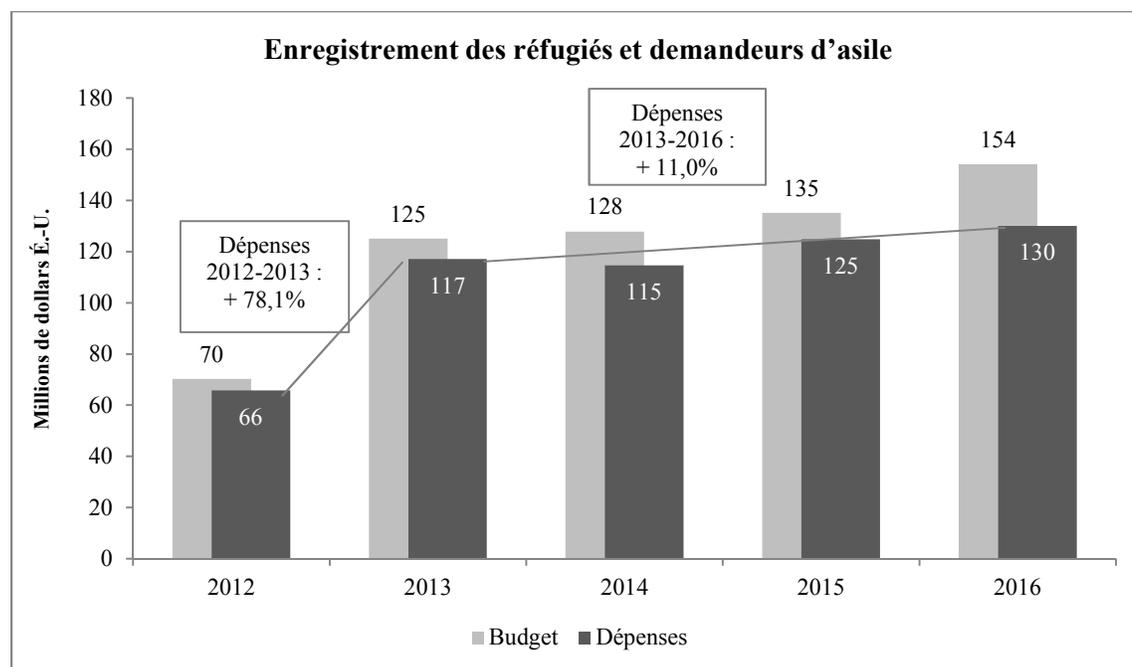
40. La demande de services d'enregistrement a considérablement augmenté, du fait que le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile augmentait et que la demande des gouvernements allait croissant. Les États ont accordé une importance croissante à l'amélioration de la collecte d'informations sur les réfugiés et tenu de plus en plus à ce que « des procédures rapides et efficaces d'enregistrement et de délivrance de documents soient en place, tant comme moyen de protection que pour faciliter la fourniture de l'aide humanitaire »⁴⁷, conformément au rôle fondamental que l'enregistrement jouait dans les autres activités du Haut-Commissariat (voir par. 9 b) et 23 à 35). En outre, face à des préoccupations grandissantes en matière de sécurité, des appels ont été lancés en faveur d'une gestion plus rigoureuse de l'identité des nationaux étrangers à l'intérieur des frontières des pays d'accueil.

41. Les ressources financières et humaines du HCR affectées à l'enregistrement et à la gestion des données n'ont pas suivi cette évolution à la hausse. Comme il ressort de la figure VIII, les dépenses liées à l'enregistrement ont crû sensiblement entre 2012 et 2013, puis plafonné de 2013 à 2016; la tendance est identique à celle qu'on a pu observer dans d'autres fonctions du Haut-Commissariat. Par ailleurs, comme le montre la figure IX, le nombre de postes pourvus dans le domaine de l'enregistrement⁴⁸ a connu une forte hausse entre 2012 et 2013, après quoi il n'a plus augmenté que de façon marginale jusqu'en 2016, à un rythme plus lent que pour d'autres postes du HCR.

⁴⁷ Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (résolution 71/1), par. 25, 40, 70 et 71.

⁴⁸ Postes dont l'intitulé contient le mot « enregistrement » ou l'une de ses déclinaisons. Il arrivait fréquemment que les tâches d'enregistrement soient accomplies par des fonctionnaires ayant d'autres responsabilités par ailleurs. Toutefois, le Haut-Commissariat ne tient pas le détail du temps que ceux-ci consacrent à l'enregistrement.

Figure VIII
Budget et dépenses du HCR, 2012-2016

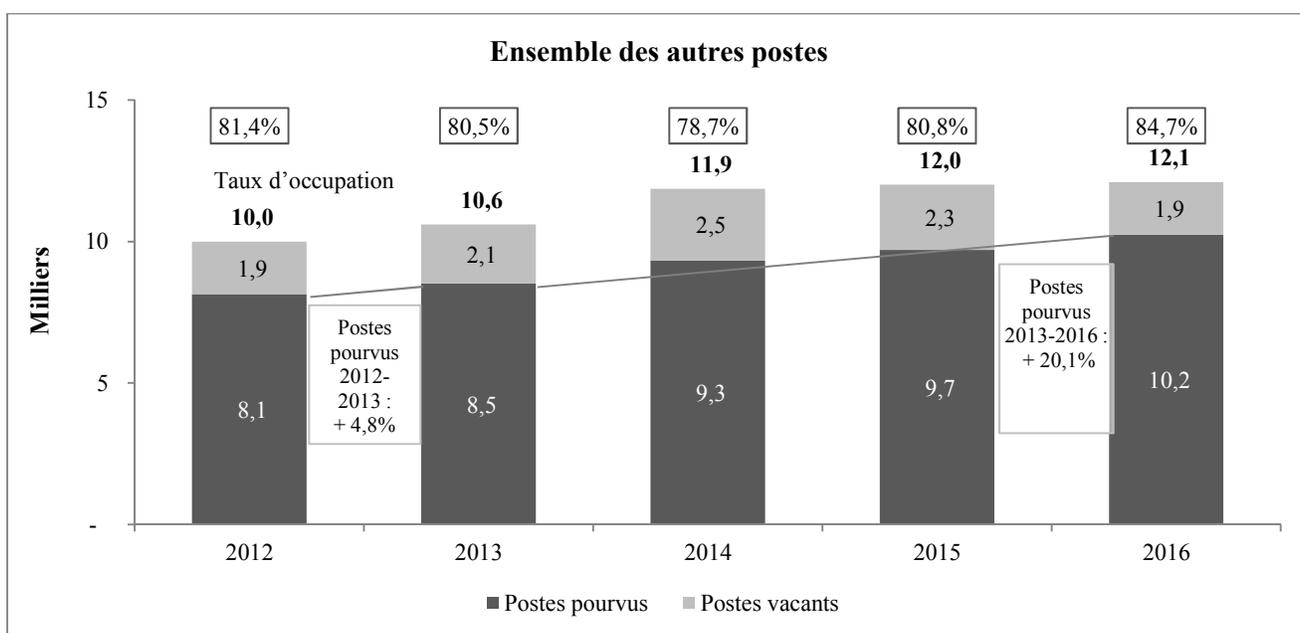
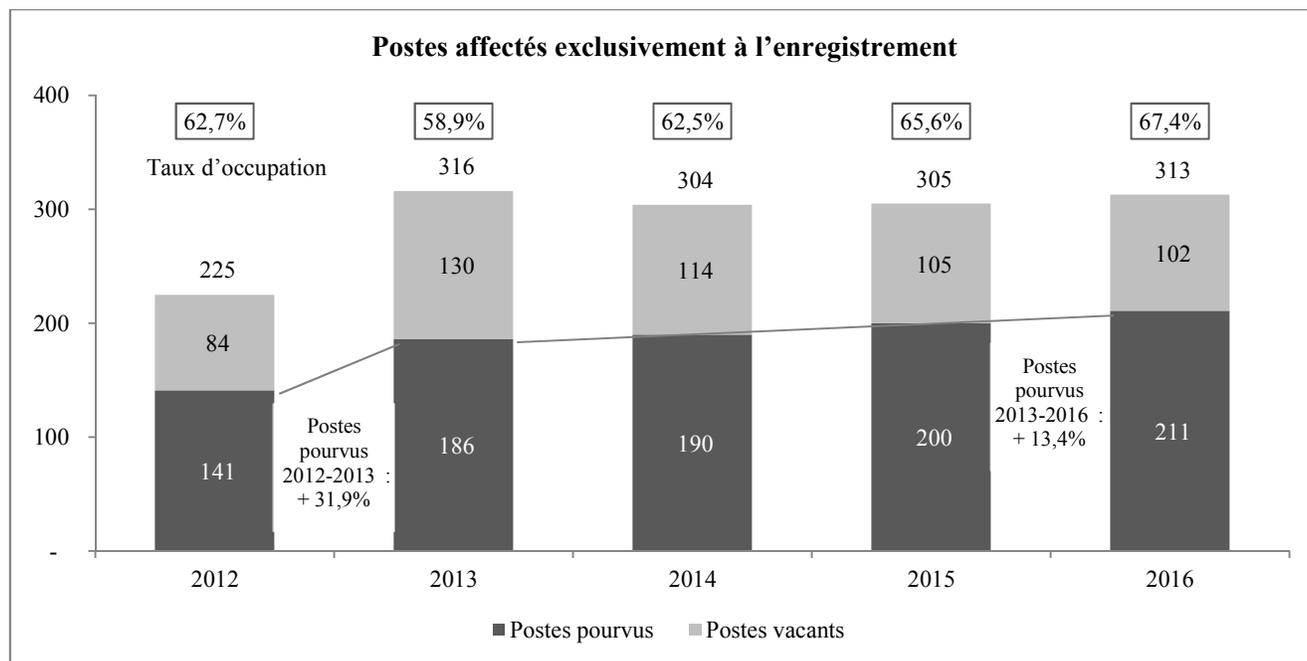


Source : Analyse du système Global Focus Insight de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Note : Le budget et les dépenses d'enregistrement se rapportent à la fois à l'un des quatre objectifs de planification du HCR et à des groupes de population aux fins de planification exclusivement composés de réfugiés et de demandeurs d'asile.

Figure IX

Postes pourvus, postes vacants, nombre total de postes et taux d'occupation, 2012-2016



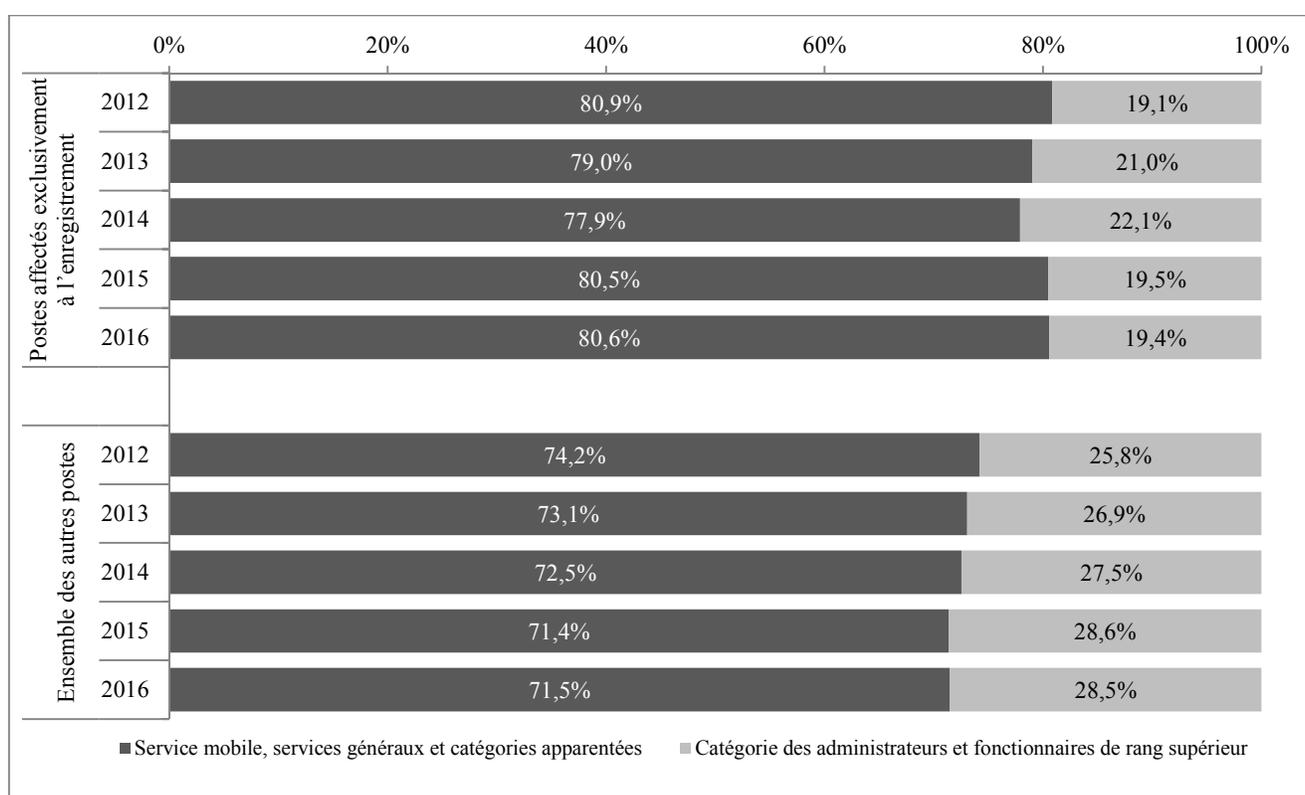
Source : Analyse du système Global Focus Insight de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Note : Le HCR s'appuie également, parfois beaucoup, sur des agents qui ne sont pas fonctionnaires. Toutefois, il n'existe pas de fichier centralisé qui recense ces effectifs pour la période 2012-2016. Le fait que le taux d'occupation global soit plus faible pour les postes liés à l'enregistrement s'explique en partie par des exigences de flexibilité; il est ainsi possible de faire appel à du personnel surnuméraire dans les situations d'urgence.

42. En outre, les tâches d'enregistrement étaient effectuées à un niveau relativement bas en termes de compétences attendues et de rémunération. Le personnel d'enregistrement⁴⁹ était plus fortement représenté dans le Service mobile, les services généraux et les catégories apparentées que dans les autres domaines fonctionnels (voir la figure X)⁵⁰. Les missions d'étude de cas ont permis de constater directement que les agents chargés de l'enregistrement assumaient systématiquement des responsabilités dépassant les prescriptions correspondant à leur grade officiel. S'il est compréhensible qu'une part importante du personnel d'enregistrement déployé sur le terrain ait un grade relativement subalterne, on peut néanmoins estimer que la prépondérance de ces postes de début de carrière n'est pas compatible avec le rôle de plus en plus important joué par l'enregistrement.

Figure X

Répartition des postes du HCR par catégorie de personnel (toutes opérations), 2012-2016



Source : Analyse du système Global Focus Insight de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

43. Malgré ces déficits de ressources, le HCR a continué de répondre à une demande croissante et à maintenir un taux élevé de couverture. Cette hausse de la demande a toutefois eu un prix : le taux de couverture global, bien qu'encore élevé, n'en a pas moins nettement reculé. La figure III fait ressortir ces deux tendances.

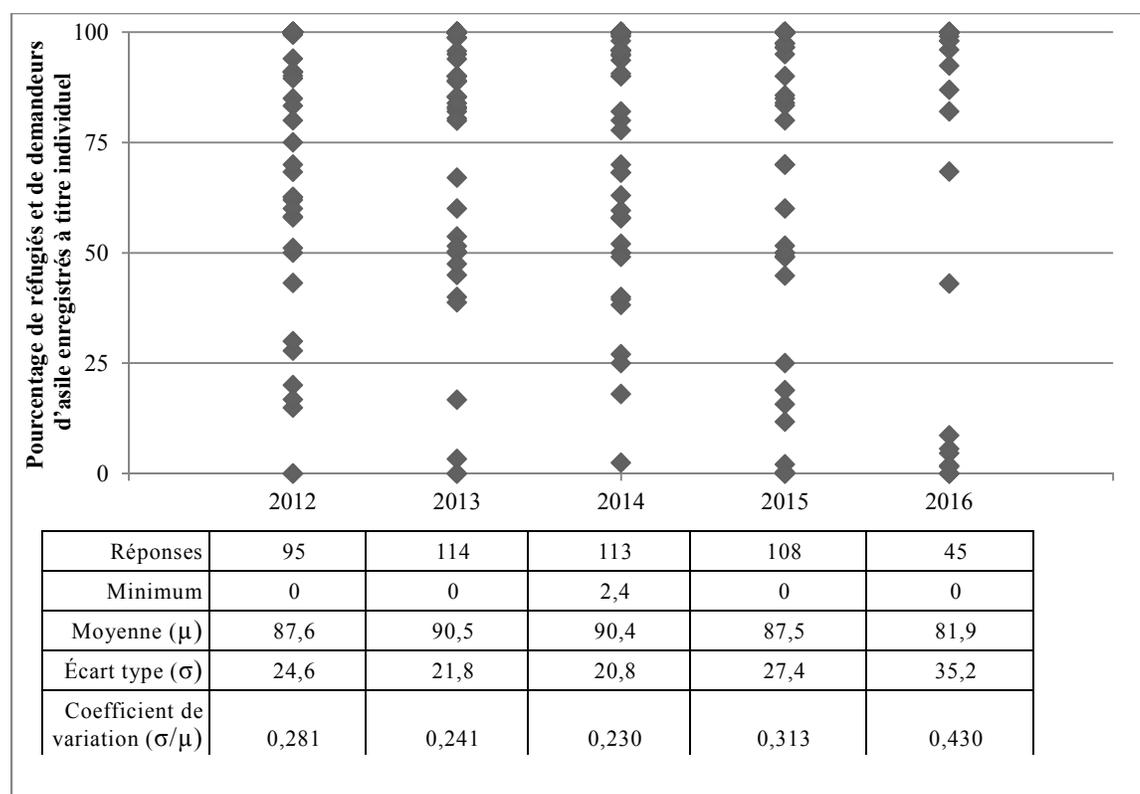
⁴⁹ Voir la note de bas de page 48.

⁵⁰ Au Secrétariat de l'ONU, 32 % des fonctionnaires appartiennent à la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur (voir A/71/360).

44. L'aptitude du Haut-Commissariat à absorber cette demande croissante montre des signes d'essoufflement. La figure XI, qui présente le pourcentage, communiqué par chaque bureau de pays, de réfugiés et de demandeurs d'asile qui ont pu être enregistrés au cours de chacune des années ayant fait l'objet d'une évaluation, montre des pourcentages qui varient considérablement, témoignant de niveaux de couverture très disparates. La figure XII donne aussi à voir des variations importantes du nombre moyen de jours écoulés entre le premier contact et l'enregistrement proprement dit tel qu'il est présenté dans les rapports des opérations de pays. (Toutes les opérations de pays pour lesquelles des données étaient disponibles ont été prises en compte dans ces analyses, sans se limiter aux pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Le nombre d'opérations de pays présentant un rapport pour une année donnée varie en conséquence, de 5 à 114, et les points présents dans ces figures peuvent représenter plus d'une opération de pays⁵¹.)

Figure XI

Répartition de la proportion de réfugiés et de demandeurs d'asile enregistrés à titre individuel (par groupe type), informations émanant de tous les bureaux de pays du HCR, 2012-2016

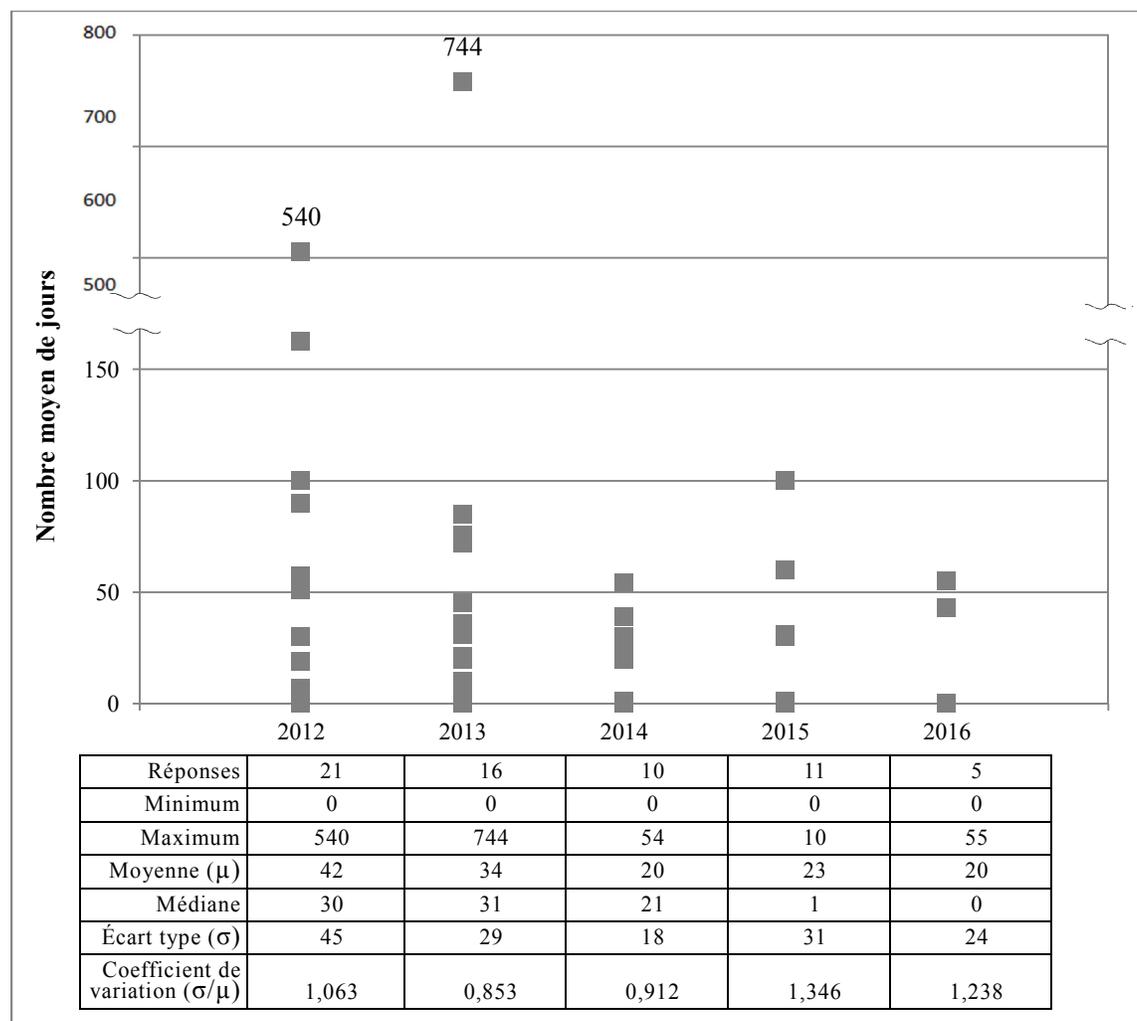


Source : Analyse du système Global Focus Insight de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Note : Les mesures de la tendance centrale et de la variabilité excluent les valeurs aberrantes. Les chiffres donnés pour 2016 reflètent les résultats à la mi-année.

⁵¹ Voir la note n° 19.

Figure XII
Répartition du nombre moyen de jours écoulés entre le premier contact et l'enregistrement des réfugiés et demandeurs d'asile (par groupe type), informations émanant de tous les bureaux de pays du HCR, 2012-2016



Source : analyse du système Global Focus Insight de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Note : les mesures de la tendance centrale et de la variabilité excluent les valeurs aberrantes. Les chiffres donnés pour 2016 reflètent les résultats à la mi-année.

45. Les études de cas confirment l'impression d'un « équilibre instable », où les perturbations peuvent avoir des effets plus étendus. Au Kenya, lorsque les opérations d'enregistrement ont dû être interrompues pendant un mois, en 2016, à la suite de réaménagements administratifs au sein du gouvernement, le traitement des dossiers a pris du retard et, cinq mois plus tard, le Haut-Commissariat et le Gouvernement n'avaient pas encore été en mesure de rattraper le temps perdu, malgré tous leurs efforts. De même, l'opération menée en Malaisie a fait savoir que

le nombre de personnes non enregistrées, équivalent à un tiers de la population enregistrée, posait problème, compte tenu des capacités de traitement actuelles; les cas ont donc été classés par ordre de priorité en fonction de leurs besoins de protection.

Le Haut-Commissariat a cherché à obtenir des gains d'efficacité en améliorant ses politiques et son recours aux technologies

46. Les membres du personnel ont souligné l'importance de l'innovation à l'échelon local, qui les a aidés à atteindre les résultats attendus d'eux, voire à les dépasser. Les fonctionnaires du siège et des opérations de pays qui ont été interrogés ont indiqué que l'aptitude — souvent saluée — des bureaux du Moyen-Orient à gérer le récent pic de demandes d'enregistrement, n'a été possible que dans un milieu ouvert à l'innovation, soutenu par des ressources financières suffisantes, des pratiques de recrutement accéléré et du personnel dont les compétences favorisaient l'innovation.

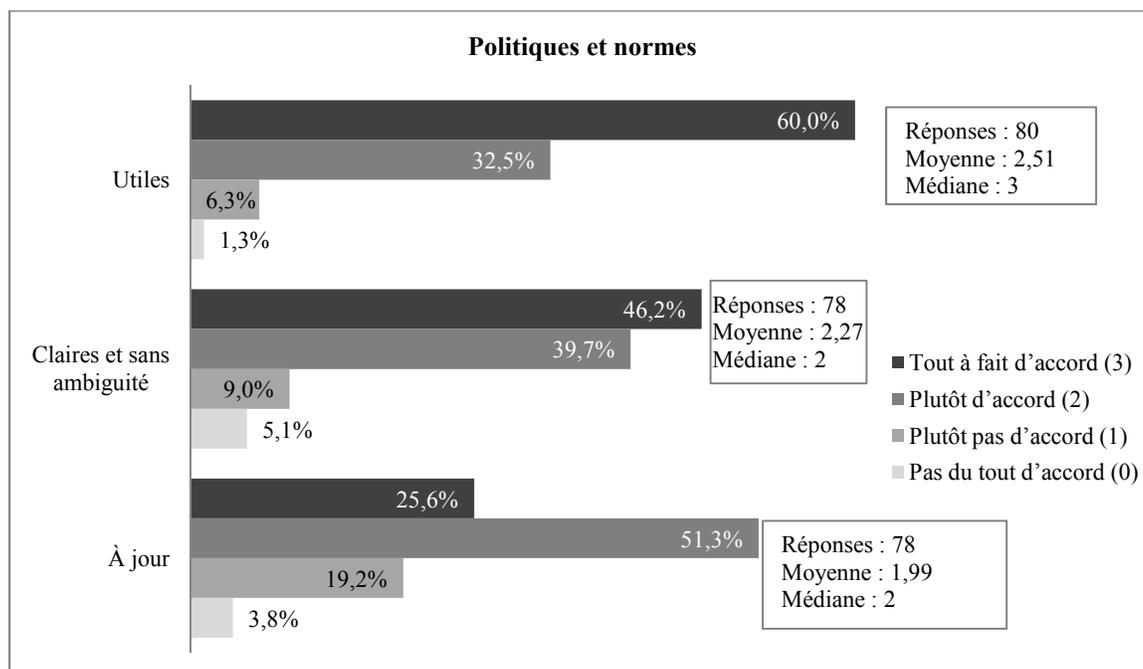
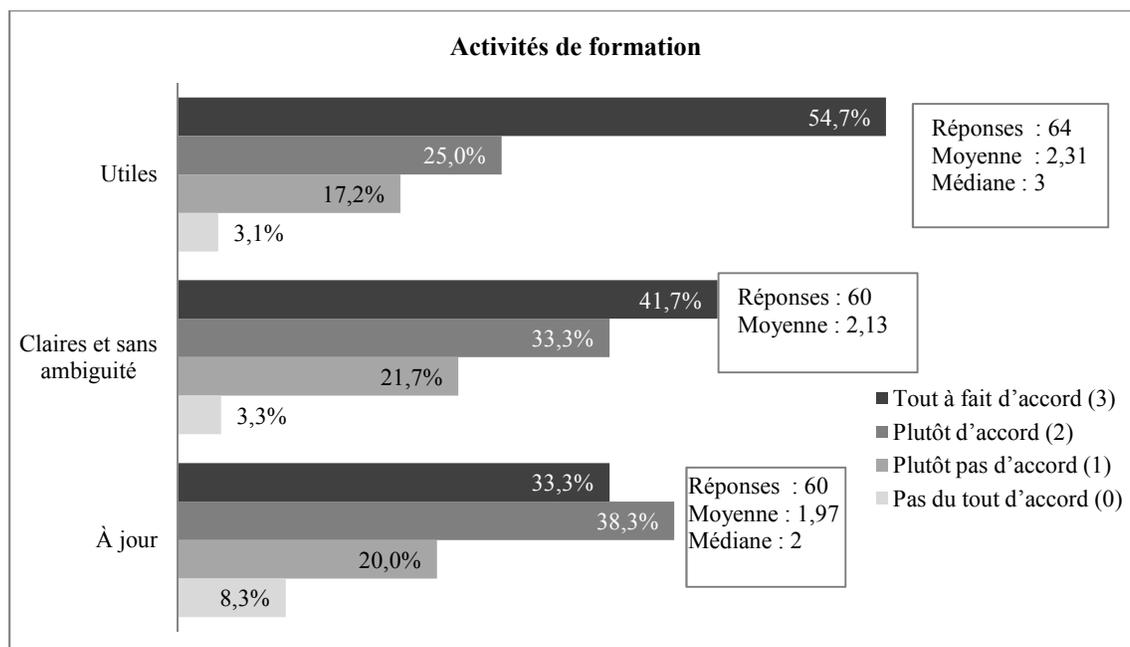
47. Ce potentiel d'amélioration de l'efficacité par l'enrichissement des compétences a été confirmé par le personnel chargé de l'enregistrement, qui a exprimé le besoin d'avoir accès à des activités supplémentaires de renforcement des capacités. Les fonctionnaires interrogés ont en effet mentionné à maintes reprises les besoins non satisfaits en matière de formation, d'accompagnement professionnel et d'information sur les normes et directives, ainsi que la nécessité d'être tenus au courant des procédures à suivre. Ils ont globalement indiqué que les activités de formation relatives à l'enregistrement étaient utiles mais pas à jour (voir fig. XIII). Au moment de l'évaluation, le HCR avait mis en place des formations à l'enregistrement en situation d'urgence et à l'enregistrement continu.

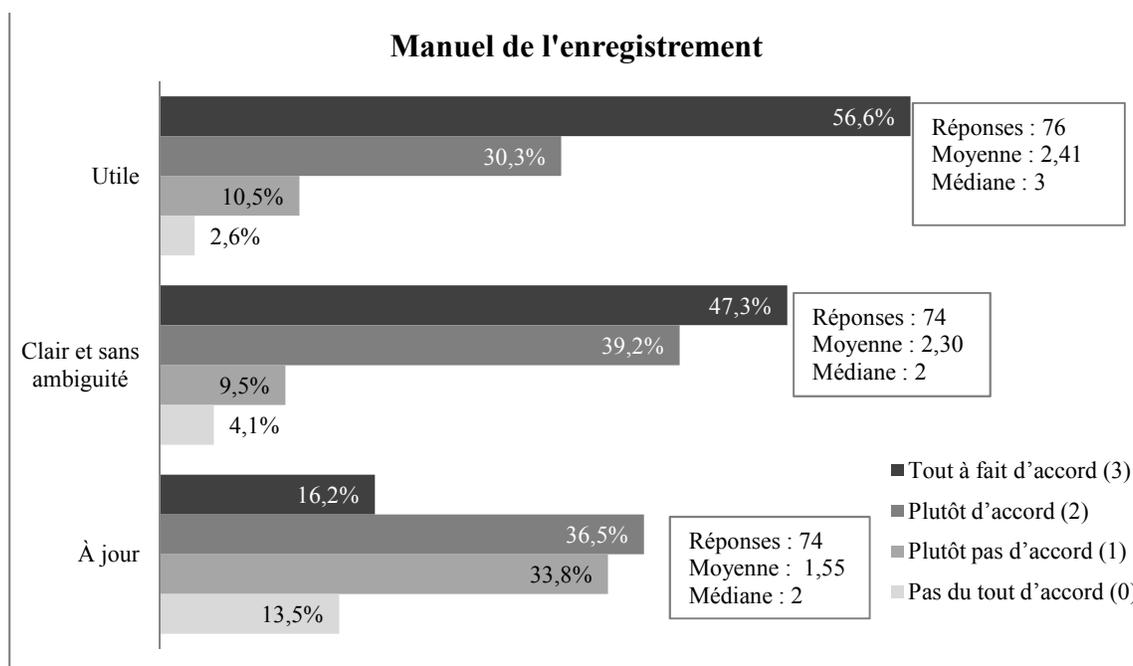
48. Le Haut-Commissariat a publié de nouvelles normes d'enregistrement en 2016, après avoir analysé la façon dont les normes initiales avaient été appliquées depuis 2003. Tout en étant concises, plus générales et inspirées plus directement par les grands principes en la matière, ces nouvelles normes sont exhaustives et offrent des paramètres utiles au personnel, qui s'est en grande partie dit satisfait des politiques et normes d'enregistrement du HCR. En revanche, les réponses d'environ la moitié des personnes interrogées ont montré que la majorité d'entre elles trouvaient certes une utilité au *Handbook for Registration (Manuel de l'enregistrement)*, mais que cette utilité était limitée parce que ce manuel n'était pas à jour (voir la figure XIII). Il date en effet de 2003. Les personnes interrogées estimaient que le plan actuel visant à mettre à jour le Manuel d'ici à 2019 devrait être accéléré.

49. Par ailleurs, le Haut-Commissariat a commencé à introduire dans l'ensemble de ses opérations des politiques et des systèmes visant à faciliter un déploiement plus complet de la fonction d'enregistrement. Le renforcement de la Section de la gestion de l'identité et de l'enregistrement, qui a débuté en 2016, a mis en lumière l'importance croissante de la fonction d'enregistrement au HCR. Le siège procédait alors à l'élaboration de nouvelles directives dans ce domaine, avec notamment une initiative Qualité de la gestion de l'identité, dont l'objectif annoncé est de garantir que les personnes relevant de la compétence du HCR sont connues à la fois de ce dernier et des pays hôtes et d'améliorer les capacités d'enregistrement afin de mieux protéger et assister les populations dispersées. Toutefois, ces mesures sont toujours en cours d'élaboration et n'ont pas encore engendré de progrès au niveau mondial.

Figure XIII
Opinion du personnel du HCR sur les différentes sources d'information sur l'enregistrement

« Globalement, pensez-vous que les sources d'information du HCR sur l'enregistrement qui sont présentées ci-dessous sont utiles, claires et sans ambiguïté, et à jour? »





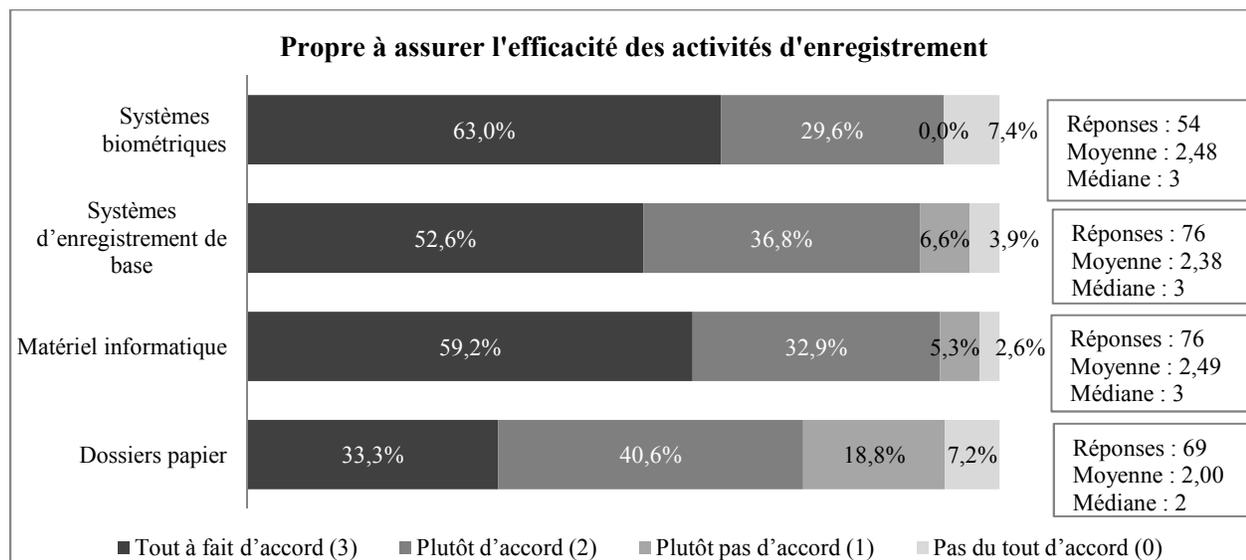
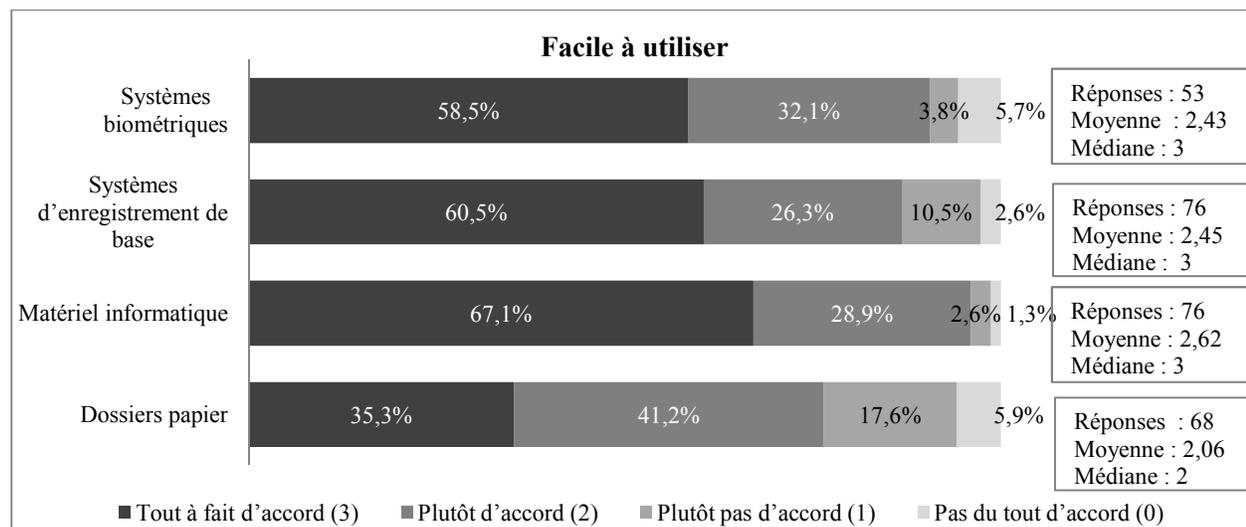
Source : Enquête auprès du personnel.

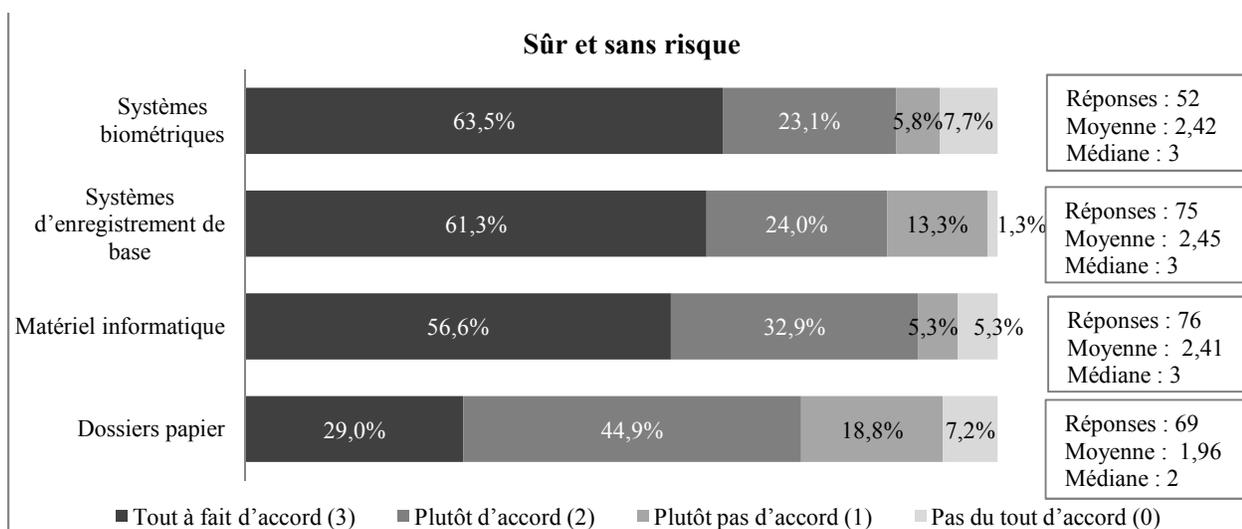
50. Les technologies biométriques ont également entraîné un gain d'efficacité considérable en permettant au HCR et à ses partenaires d'associer des caractéristiques physiques uniques et essentiellement stables aux informations obtenues au sujet des personnes (sur la base de documents ou de déclarations), inscrivant ainsi l'identité individuelle dans le temps et dans l'espace. Le Système biométrique de gestion de l'identité, qui permet d'enregistrer et d'archiver simultanément les empreintes digitales et les empreintes d'iris d'une personne, a été mis en service dans 24 opérations depuis février 2015 (une vingtaine d'autres utilisent d'autres systèmes biométriques). La majorité des opérations continuent cependant de mener leurs activités sans bénéficier des gains d'efficacité liés à cette technologie, qu'il est prévu de mettre en place dans 75 opérations d'ici à 2020. La biométrie est utilisée en vue de limiter la fraude et les doublons. Il ressort d'entretiens avec des représentants des pays hôtes et des partenaires que la biométrie est très largement acceptée. Quant au personnel du Haut-Commissariat, il considère que les systèmes biométriques présentent le même niveau de sécurité que les systèmes d'enregistrement de base et qu'ils sont plus propres à assurer l'efficacité des activités d'enregistrement (voir la figure XIV).

Figure XIV

Opinion du personnel du HCR sur les technologies

« Globalement, pensez-vous que les technologies disponibles dans votre opération sont faciles à utiliser, propres à assurer l'efficacité des activités d'enregistrement, et sûres et sans risque? »





Source : Enquête auprès du personnel.

51. Le Haut-Commissariat a également connu des difficultés, par exemple les blocages dans la mise au point et la mise en service de la version 4, la plus récente, du système d'enregistrement mondial ProGres (ProGres in Partnership). Contrairement aux précédentes versions, la version 4 fonctionne exclusivement en ligne et fait appel à une base de données centralisée. Elle a été conçue pour renforcer l'échange d'informations entre les opérations et faciliter l'accès aux procédures de gestion des dossiers partagés avec les partenaires. Si le Système biométrique de gestion de l'identité permet déjà les vérifications d'identité entre les opérations grâce à la biométrie, les retards dans la mise en œuvre de la version 4 du système ProGres ont retardé l'amélioration des résultats attendus de l'utilisation de cet outil mondial de gestion individualisée des dossiers. Sa base de données centralisée devrait réduire les coûts d'entretien et d'appui, mais elle risque d'avoir un effet secondaire indésirable en freinant l'innovation au niveau local, pourtant propice à la réalisation de gains d'efficacité. Selon les membres du personnel du HCR interrogés, le retard dans la mise en application de la version 4 de ProGres était imputable à la multiplicité de ses fonctionnalités, qui imposait des discussions approfondies entre les départements du Haut-Commissariat, ainsi qu'au manque de fonds. Lorsqu'elle sera intégralement mise en service, la version 4 devrait garantir que l'enregistrement offrira une base solide sur laquelle appuyer tous les autres aspects de la gestion des dossiers, rendant ainsi cette gestion plus systématique, et permettra de générer des statistiques plus fiables, ce qui aidera à repérer les tendances mondiales. Les fonctionnaires interrogés ont cependant trouvé préoccupante l'absence d'informations sur le calendrier prévu pour le déploiement de la version 4 à l'échelle mondiale.

Des gains d'efficacité ont été observés de façon empirique mais rarement – voire jamais – mesurés

52. Des données empiriques fournies par des partenaires, des représentants de pays de réinstallation et des membres du personnel indiquent que les améliorations apportées à l'enregistrement initial ont permis de réduire les coûts et d'accélérer les

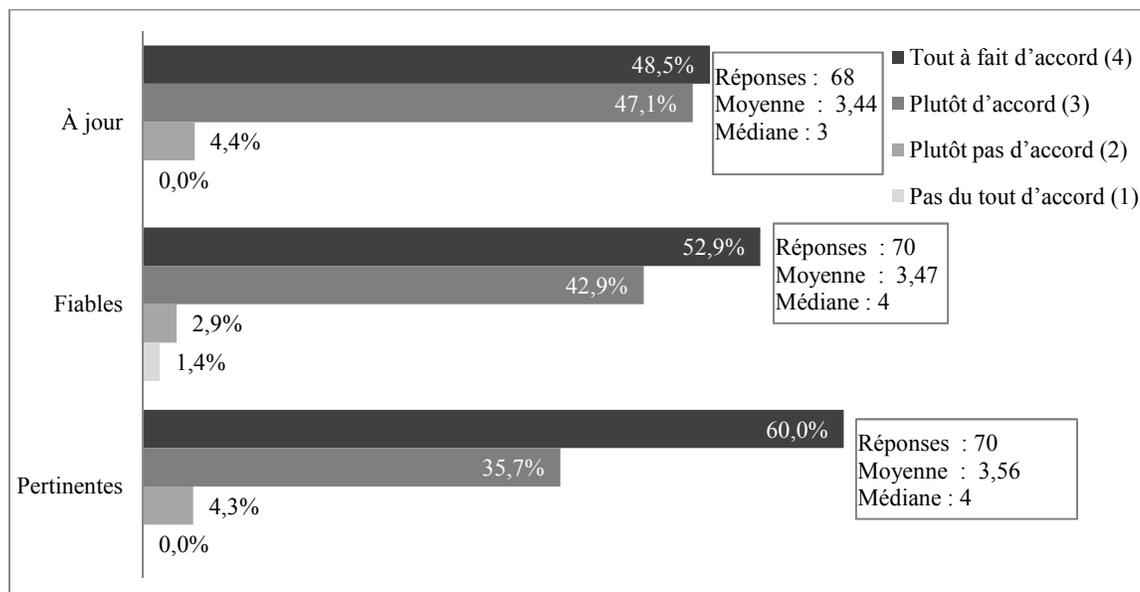
procédures de vérification, de détermination du statut de réfugié et de réinstallation. Elles suggèrent également que l'existence de données d'enregistrement fiables, associée à l'établissement de partenariats efficaces, permet de réaliser des gains d'efficacité en matière d'assistance. À l'inverse, les personnes qui ont fourni ces informations ont signalé que l'absence ou l'insuffisance de données d'enregistrement avait un effet négatif sur les activités du Haut-Commissariat et de ses partenaires, depuis la planification jusqu'à la prestation de services. Les membres du personnel interrogés ont confirmé ces informations et fortement insisté sur l'importance des données d'enregistrement pour les partenaires (voir la figure XV).

53. En intégrant leurs systèmes, le HCR et ses partenaires, en particulier le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM), ont permis de mieux tirer parti des gains d'efficacité que les données d'enregistrement permettent de réaliser. D'autres projets en cours, qui visent à relier les données d'enregistrement aux listes de distribution d'aide et qui se basent sur des données biométriques afin d'éviter les doublons (pour empêcher, par exemple, qu'une même personne puisse être enregistrée plusieurs fois), méritent d'être mis en œuvre à l'échelle mondiale. En théorie, ces projets devraient permettre de réduire le nombre des bénéficiaires et de fournir une assistance plus équitable et à moindre coût. Ceci dit, il n'existe aucun moyen de mesurer de façon objective les gains d'efficacité correspondants.

Figure XV

Opinion du personnel du HCR sur l'utilité des données d'enregistrement pour le travail des partenaires

« Pensez-vous que, dans votre opération, les données d'enregistrement fournies aux partenaires opérationnels et aux partenaires d'exécution sont à jour, fiables et pertinentes pour leur travail? »



Source : Enquête auprès du personnel.

D. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés doit faire face à la tension inhérente qui existe entre, d'une part, les avantages qui peuvent découler d'un large partage des données et d'un renforcement du rôle opérationnel des autorités nationales dans l'enregistrement, et, d'autre part, les risques que de telles mesures peuvent entraîner pour la protection des personnes concernées

54. L'enregistrement est fondamental à la fois pour que le HCR puisse remplir son mandat global et pour que ses partenaires puissent accomplir leur travail. Dans l'exercice de ses attributions dans ce domaine, le Haut-Commissariat doit veiller à ce que toutes ses activités soient menées dans le respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés; il doit donc veiller à ce que ses activités d'enregistrement protègent la vie privée des réfugiés et des demandeurs d'asile, notamment leurs données personnelles.

55. Ce processus repose sur un certain nombre d'éléments essentiels : une distribution claire et nette des rôles et des responsabilités entre le HCR, les gouvernements des pays hôtes et les autres partenaires; des directives générales clairement définies; l'application de mesures adéquates en matière de formation, de vérification et de contrôle de la qualité; et le partage des données avec les gouvernements des pays hôtes et les autres partenaires dans l'intérêt d'une coordination aussi étroite que possible. Les gouvernements des pays hôtes participent souvent à la fourniture de l'assistance. Ce sont aussi des États souverains qui ont de légitimes préoccupations de sécurité.

56. Le Haut-Commissariat est confronté à la tension inhérente qui existe entre, d'une part, la protection qu'il doit garantir aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, et d'autre part les besoins de données que font valoir les gouvernements hôtes et les partenaires et qui concernent deux grands aspects de l'enregistrement, à savoir le partage de données et le renforcement du rôle opérationnel des gouvernements hôtes dans l'enregistrement. Le partage de données peut certes aider à apporter une aide plus rapide, mieux ciblée, mieux coordonnée et plus efficace. Mais il comporte aussi un risque de fuite, menaçant ainsi la sécurité de personnes déjà vulnérables, en particulier dans des pays où les pare-feu destinés à protéger les données personnelles ne sont guère efficaces. Dans le même ordre d'idées, s'il est vrai que le fait pour un gouvernement hôte d'administrer unilatéralement le processus d'enregistrement est conforme aux obligations qui lui incombent au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et peut même faciliter considérablement le déroulement des opérations d'enregistrement en les intégrant à d'autres services gouvernementaux et fonctions administratives, il peut aussi être source de préoccupations du point de vue de la protection.

57. Cette tension entre partage des données et protection des personnes n'est pas hypothétique, puisqu'elle a été observée directement par les missions chargées d'effectuer des études de cas. Dans un cas, les membres d'un groupe religieux ont exprimé une vive réticence à se faire enregistrer, parce qu'ils n'avaient pas confiance dans l'utilisation de leurs données d'enregistrement que pourraient faire les partenaires du HCR et craignaient que ces données ne soient partagées avec les autorités du pays où ils avaient été persécutés. Cette réticence a provoqué des « erreurs d'exclusion » et empêché les personnes concernées de bénéficier de l'aide

et de la protection dont elles avaient besoin. Dans un autre cas, la fermeture par le gouvernement hôte de l'organisme responsable des réfugiés a fortement perturbé les opérations d'enregistrement. Cet organisme a par la suite été rouvert. Au moment de l'évaluation, le Haut-Commissariat était en train de confier la direction du processus d'enregistrement à l'organisme en question; or si cet organisme devait être fermé à nouveau après que les données et la responsabilité de leur gestion lui auront été transférées, ce sont plusieurs centaines de milliers de personnes relevant de la compétence du HCR qui seraient exposées.

58. Le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a reconnu l'existence de cette tension⁵², et la préoccupation correspondante a été réitérée par le personnel du HCR travaillant tant au siège que sur le terrain, ainsi que par les partenaires, y compris par certains représentants de gouvernements d'États hôtes. Le Haut-Commissariat a donc pris des mesures pour répondre à cette préoccupation. Dans certains pays, il a formulé des mémorandums d'accord spécifiques et des accords particuliers de partage de données avec ses partenaires et les gouvernements hôtes. On comptait neuf accords de ce type pour les 12 pays inclus dans son analyse. Toutefois, certains de ces accords étaient plus clairs et précis que d'autres, et certains n'étaient pas signés. En outre, ces accords n'ont de sens que s'ils sont exécutés. En mai 2015, le Haut-Commissariat a publié une directive sur la protection des données personnelles des personnes relevant de sa compétence qui contient des prescriptions concernant la confidentialité et les normes de partage de données et établit des critères précis permettant de vérifier les capacités des partenaires en matière de données. En outre, on trouve dans la version 4 du système ProGres un formulaire de consentement sur lequel les personnes relevant de la compétence du HCR peuvent spécifier quelles données peuvent être partagées et avec qui. Il reste à voir, cependant, quels fruits porteront ces initiatives.

V. Conclusion

59. L'enregistrement est un élément essentiel pour la réalisation du mandat du HCR. Pour affirmer son rôle par rapport aux gouvernements hôtes, qui sont responsables en dernier ressort de l'enregistrement, le Haut-Commissariat a dû composer avec des environnements sociaux et politiques complexes et changeants. Il s'est également attaché à être le plus efficace possible dans la prestation de services d'enregistrement et dans les efforts qu'il déploie pour ne laisser personne de côté. Nombre d'exemples montrent comment les activités d'enregistrement du HCR lui ont permis d'aider et de protéger les personnes relevant de sa compétence et de leur apporter des solutions durables.

60. En ce qui concerne l'avenir, le Haut-Commissariat, les gouvernements hôtes et les autres partenaires seront appelés à relever des défis nouveaux ou renouvelés, dont la plupart sont évoqués dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (résolution 71/1 de l'Assemblée générale) et dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (résolution 70/1 de l'Assemblée générale). L'un de ces défis – et non des moindres – sera d'aider les États à trouver à leurs préoccupations légitimes en matière de sécurité des solutions qui respectent les obligations que leur impose le droit international des réfugiés. Pour cela, il sera crucial de continuer à leur fournir une expertise technique, tout en renforçant les

⁵² Conclusion n° 91 (LII) du Comité exécutif sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile (2001).

activités de sensibilisation. Pour assurer le bon déroulement des activités d'enregistrement, il faudra également pouvoir compter sur un appui multilatéral permettant de doter de ressources suffisantes toutes les opérations de pays; entretenir des relations de travail solides et stables avec les gouvernements hôtes et les partenaires; poursuivre les activités de renforcement des compétences du personnel; et répandre l'idée que l'investissement initial dans un meilleur processus d'enregistrement peut être rentable en termes de crédibilité, d'économies et de sécurité, sans sacrifier la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile.

VI. Recommandations

61. Le Bureau des services de contrôle interne formule cinq recommandations qu'il juge importantes selon son système d'évaluation de la criticité.

Recommandation 1 (par. 17 à 19, 29, 36, 40, 41, 48 à 50 et 56 à 61)

Pour entretenir la dynamique créée par ses récentes initiatives visant à améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de ses activités, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés devrait :

1. Mettre à jour le Manuel de l'enregistrement de 2003 et les politiques et directives connexes, en vue d'assurer la plus grande cohérence possible entre ses différentes opérations;
2. Achever le cahier des charges de l'initiative Qualité de la gestion de l'identité;
3. Renforcer la mise en œuvre progressive de sa directive sur la protection des données personnelles des personnes relevant de sa compétence, y compris en mettant au point les supports d'orientation et de formation voulus pour régler les problèmes de protection des données et de consentement des réfugiés, tant au niveau des opérations du Haut-Commissariat qu'au niveau des gouvernements hôtes et des autres partenaires.

Indicateurs : a) le Manuel de l'enregistrement est mis à jour; b) le cahier des charges de l'initiative Qualité de la gestion de l'identité est achevé; c) les directives opérationnelles pour la protection des données sont établies; d) il existe des éléments attestant que les mesures visées sous a), b) et c) ci-dessus ont été promues, appliquées, diffusées et utilisées.

Recommandation 2 (par. 22 à 24, 27 à 29, 30 à 32, 39 à 42 et 60)

Conformément à son mandat et à l'appel lancé par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 à ne pas faire de laissés-pour-compte, le HCR devrait :

1. En se fondant sur des données factuelles, repérer les opérations de pays connues pour avoir un faible taux d'enregistrement des réfugiés et chercher à connaître les raisons profondes pour lesquelles les réfugiés n'ont pas accès à l'enregistrement dans ces opérations, ainsi que les répercussions de ces raisons sur les autres aspects du mandat du HCR (assistance, protection et solutions durables);

2. Dans chacune des opérations où un faible taux d'enregistrement a eu des effets négatifs, élaborer les plans voulus pour régler ces problèmes sans délai;
3. En s'appuyant sur les données figurant dans le présent rapport, repérer les opérations de pays où il est nécessaire de renforcer le travail de sensibilisation pour garantir que les droits fondamentaux de toutes les personnes relevant de la compétence du HCR sont protégés lorsque l'enregistrement est conduit par les autorités nationales et, autant que faire se peut, mener ce travail de sensibilisation.

Indicateurs : a) les raisons profondes pour lesquelles les réfugiés n'ont pas accès à l'enregistrement dans les pays ayant un faible taux d'enregistrement sont identifiées sur la base d'observations factuelles; b) des plans visant à régler les problèmes particuliers à chaque pays sont élaborés; c) les opérations de pays prioritaires sont définies et les activités de sensibilisation sont menées, chaque fois que faire se peut; d) il existe des éléments attestant que les mesures visées sous a), b) et c) ci-dessus ont été promues, appliquées, diffusées et utilisées.

Recommandation 3 (par. 27, 28, 31, 32, 35, 36, 40, 47, 51 et 52)

Afin de renforcer la fiabilité, la qualité et la solidité des données d'enregistrement utilisées dans les opérations de traitement en aval, le HCR devrait terminer de mettre au point la version 4 du système ProGres (ProGres in Partnership) et accélérer sa mise en service.

Indicateurs : la mise en service de la version 4 du système ProGres est accélérée et permet d'observer une amélioration de la fiabilité et de la qualité des données d'enregistrement, ainsi que de l'efficacité de la gestion des dossiers.

Recommandation 4 (par. 53 à 55)

En coopération avec ses partenaires, le HCR devrait identifier les types de données d'enregistrement qui sont le plus utiles aux efforts qu'ils déploient ensemble pour répondre aux besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il devrait ensuite mettre au point des indicateurs pertinents pour ces types de données, ainsi que pour d'autres types de données permettant de mesurer l'utilité, l'efficacité et l'efficience de l'action humanitaire interorganisations, et utiliser ces indicateurs en étroite collaboration avec ses principaux partenaires.

Indicateur : les types de données d'enregistrement les plus utiles pour les principaux partenaires sont identifiés et les indicateurs correspondants sont élaborés et utilisés.

Recommandation 5 (voir les figures établies à partir des données du système Global Focus Insight aux paragraphes 15, 45 et 53 à 55)

Pour renforcer les données de suivi issues de l'enregistrement afin qu'elles puissent servir plus utilement de base à une planification et une prise de décisions reposant sur des faits, le HCR devrait augmenter le nombre de ses opérations qui établissent des rapports sur la réalisation de leurs objectifs en matière d'enregistrement dans le système Global Focus Insight (ou tout autre instrument adéquat fourni par le projet de révision de la gestion axée sur les résultats).

Indicateur : le nombre d'opérations qui établissent des rapports a augmenté.

Annexe I

Observations officielles du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne donne le texte intégral des observations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur son évaluation. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, sur la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

Observations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur l'évaluation de son programme réalisée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI)

1. En réponse au mémorandum en date du 6 mars 2017 concernant l'évaluation du programme du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés que vous avez adressé au Haut-Commissaire, M. Filippo Grandi, veuillez trouver ci-après les principales observations du Haut-Commissariat sur le projet de rapport d'évaluation. Vous trouverez de plus amples informations sur les actions prévues pour mettre en œuvre les recommandations dans une annexe au présent mémorandum.

2. L'évaluation porte sur le rôle joué par le HCR dans l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile entre 2012 et 2016. L'enregistrement (ou gestion de l'identité) est une activité très complexe, qui est tributaire des différents contextes dans lesquels elle est menée dans le monde entier, d'où le degré variable d'intervention du HCR dans ce processus. L'enregistrement est un travail continu, qui exige des mises à jour et des vérifications régulières et qui, de diverses façons, est lié à la protection. La protection englobe toutes les interventions qui visent à faire en sorte que les femmes, les hommes, les filles et les garçons relevant de la compétence du HCR jouissent de leurs droits dans des conditions d'égalité, comme le prévoient les différents corpus de droit applicables, notamment le droit international des réfugiés, le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire. Un enregistrement bien effectué apporte une précieuse contribution à une large gamme d'activités de protection. Il peut cependant exister certains contextes opérationnels dans lesquels l'enregistrement peut ne pas avoir en lui-même d'effets ou d'impact positifs sur la protection des personnes relevant de la compétence du HCR, et dans lesquels la protection peut être assurée sans enregistrement individuel.

3. Entreprendre une évaluation sur un tel sujet à l'échelle mondiale constitue nécessairement un défi de taille. Nous sommes conscients qu'en raison des limites de temps, de ressources et de longueur du rapport, le Bureau n'a pas pu procéder à un examen plus approfondi et plus vaste des divers aspects de l'enregistrement, notamment pour ce qui est des différentes perspectives et nuances concernant la protection, dans des contextes et environnements opérationnels variés. Néanmoins, plusieurs éléments importants relatifs à l'enregistrement sont présentés dans le rapport; nous tenons donc à féliciter le BSCI d'avoir entrepris cette évaluation ambitieuse.

4. Le Bureau s'est principalement fondé sur des données provenant du système Global Focus Insight, l'outil interne d'analyse décisionnelle du HCR. S'il s'agit

d'une source d'informations utiles en matière de gestion, il ne faut pas oublier que le cadre de résultats actuel du Haut-Commissariat comporte quelque 185 indicateurs d'impact et plus de 700 indicateurs de résultats. Dans l'ensemble du cadre de résultats, chaque opération choisit les objectifs et indicateurs connexes qui sont les plus importants pour elle ou qui correspondent le mieux à ses priorités. Compte tenu de la grande diversité des opérations et des contextes particuliers, les objectifs sélectionnés peuvent varier au cours du temps et différer d'une opération à l'autre. Il convient donc de tenir compte de cette situation lorsqu'on analyse des données produites à partir des indicateurs du système Global Focus Insight et qu'on en tire de vastes conclusions.

5. Par ailleurs, le HCR recueille et tient à jour plusieurs lots de données dans différents systèmes, comme le progiciel MSRP, le système de gestion des ressources du Haut-Commissariat, qui s'intéresse aux aspects financiers, à la chaîne d'approvisionnement, aux ressources humaines et aux états de paie, ainsi que dans une base de données consacrée aux statistiques démographiques qui est accessible (en anglais) dans le domaine public (<http://popstats.unhcr.org/en/>). Cette base de données rassemble des informations provenant de diverses sources, mais elle permet aussi de suivre le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile qui sont enregistrés chaque année auprès du Haut-Commissariat. Les systèmes évoqués ci-dessus sont les sources de données qui font foi dans les domaines qu'ils couvrent. Il semble qu'en raison d'un problème de communication, il n'est apparu qu'à un stade avancé de l'élaboration du rapport que le Bureau s'était trop largement appuyé sur les données du système Global Focus Insight. Le strict délai imposé pour l'achèvement du rapport n'a pas permis de trouver une solution à ce problème.

6. En dépit de ces points faibles, on peut dire que, dans l'ensemble, l'évaluation présente des conclusions intéressantes et attire l'attention sur certaines questions essentielles associées à l'enregistrement. Le HCR souscrit globalement aux recommandations de haut niveau. Il met déjà en œuvre plusieurs mesures pour y donner suite et en adoptera d'autres selon que de besoin. Il reconnaît qu'il doit prendre de nouvelles dispositions pour mieux analyser les données d'enregistrement et pour partager ses analyses avec ses principaux partenaires. La mise au point des dernières fonctionnalités de la version 4 du système ProGres (ProGres in Partnership) et l'accélération prévue de sa mise en service lui faciliteront la tâche dans ce domaine. En outre, le Haut-Commissariat a récemment entrepris de réviser son cadre de gestion axée sur les résultats. Dans ce contexte, il passera également en revue ses indicateurs, y compris ceux qui ont trait à l'enregistrement.

7. Nous saisissons cette occasion de vous remercier, vous et vos collègues, de votre coopération tout au long de cette évaluation.

Annexe II

Réponse du Bureau des services de contrôle interne aux observations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

1. Le Bureau des services de contrôle interne remercie le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour ses observations et pour son appréciation générale du travail qu'il a accompli pour évaluer un sujet aussi éminemment complexe.

2. En ce qui concerne les sources de données utilisées dans l'analyse, point évoqué aux paragraphes 4 et 5 du mémorandum du HCR (annexe I), il convient de noter que, dans son document préliminaire élaboré en consultation avec le Haut-Commissariat au début de l'évaluation, le Bureau a clairement annoncé son intention de s'appuyer sur les données issues du système Global Focus Insight et du progiciel MSRP. Contrairement à ce que prétend le Haut-Commissariat au paragraphe 5 de son mémorandum, ce sont des données tirées du progiciel MSRP qui ont été utilisées dans les analyses du budget, des dépenses et des postes (fig. VIII, IX et X); ces données ont simplement été extraites du système Global Focus Insight, et c'est donc cet outil qui a été cité comme source. L'équipe d'évaluation du BSCI a étroitement collaboré avec le HCR (dont le personnel a été d'une grande aide) tout au long de l'évaluation afin d'utiliser ces données de manière fiable et, au moment de clore le rapport, d'autres collègues du Haut-Commissariat qui ont joué un rôle de premier plan dans le contrôle des systèmes de données ont confirmé que les analyses du Bureau étaient aussi pertinentes que possible au vu des données disponibles.

3. Pour avoir déjà inspecté et évalué le HCR, le Bureau était bien conscient que les données limitées et imparfaites du système Global Focus Insight étaient loin d'être optimales pour évaluer une organisation aussi vaste et complexe que le Haut-Commissariat; mais ce sont les seules sources de données de suivi officielles du HCR. Le Bureau a signalé les limites découlant de ces données au paragraphe 14 et à la note 19 du présent rapport. Il a tiré ses conclusions en adoptant une méthode mixte, selon laquelle il a recoupé toutes les données disponibles provenant des sources énumérées au paragraphe 14 du rapport. Les conclusions présentées dans ce rapport ont été établies selon ce principe; aucune n'est donc fondée sur une seule source de données, que ce soit le système Global Focus Insight, le progiciel MSRP ou d'autres sources. L'application de la recommandation 5 permettra au HCR de renforcer les données dont il dispose aux fins d'une planification et d'une prise de décisions basées sur des faits.

4. Nonobstant ces observations, le BSCI se félicite que, dans sa réponse, la direction du Haut-Commissariat ait globalement accepté les analyses, les résultats et les recommandations présentés dans son évaluation.